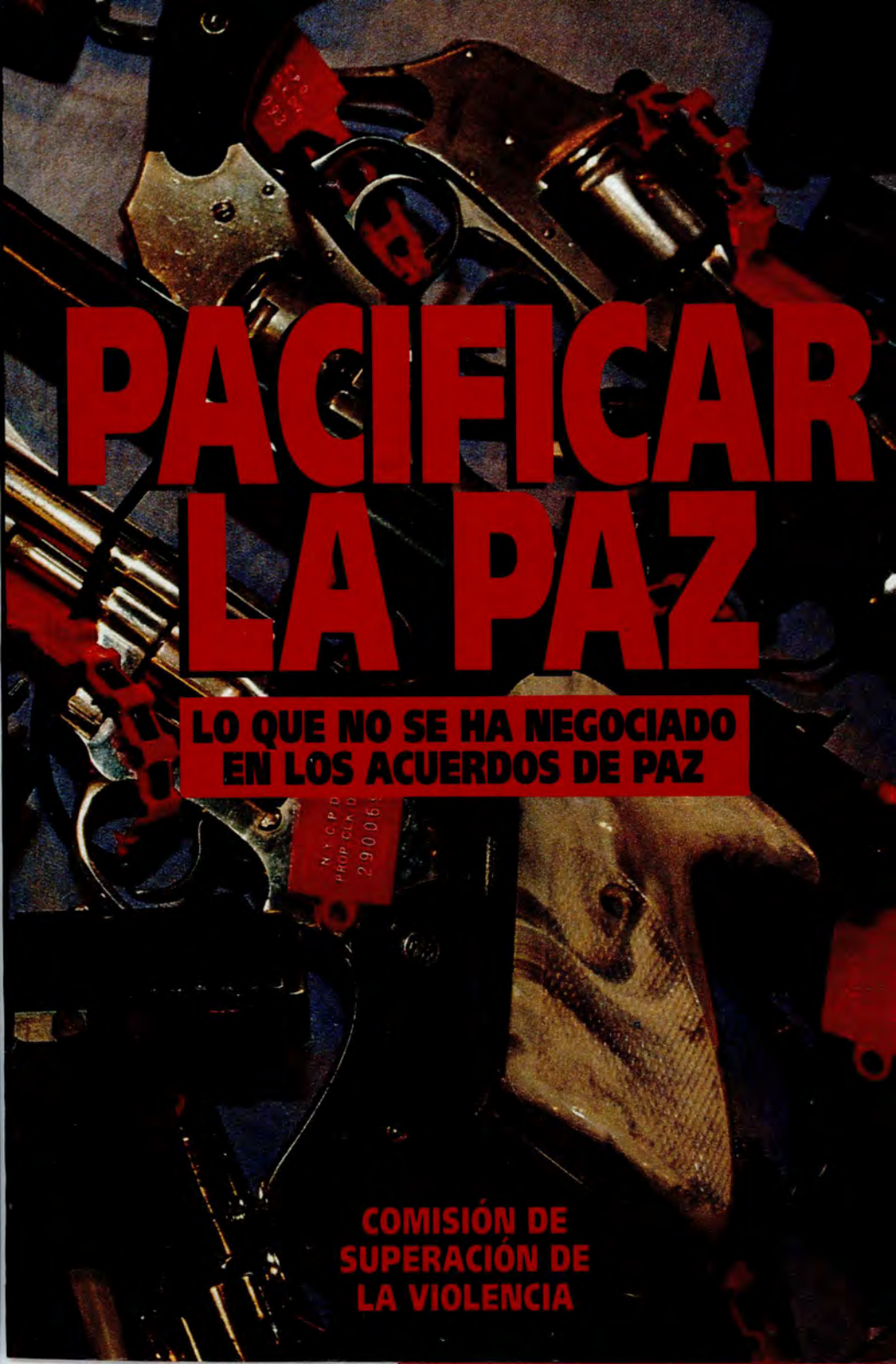


PACIFICAR LA PAZ

LO QUE NO SE HA NEGOCIADO EN LOS ACUERDOS DE PAZ

COMISIÓN DE SUPERACIÓN DE LA VIOLENCIA

PACIFICAR LA PAZ

—Lo que no se ha negociado en los Acuerdos de paz—

COMISION DE SUPERACION DE LA VIOLENCIA

Alejandro Reyes Posada
(Director)
Francisco de Roux Rengifo
Eduardo Díaz Uribe
Gustavo Gallón Giraldo
Eduardo Pizarro LeonGómez
Roque Roldán Ortega

Olga Cecilia Pinilla
(Coordinadora Ejecutiva)

Juan Gabriel Gómez Albarello
Gustavo Adolfo Junca Rodríguez
Ciro Krauthausen Ellinghaus
Arturo Claudio Laguado Duca
John Munevar Escobar
(Investigadores)

Santa Fe de Bogotá, 1992

© Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales
de la Universidad Nacional
CINEP
Comisión Andina de Juristas
CECOIN

Santa Fe de Bogotá, marzo de 1992

ISBN 958-9027-00-8

La Comisión de Superación de la Violencia fue creada y financiada a instancias de las Consejerías de Paz y de Derechos Humanos de la Presidencia de la República; pero su informe final, contenido en este libro, fue realizado por sus integrantes con absoluta independencia, y no compromete al gobierno colombiano.

Edición: Hernán Darío Correa
Levantamiento de textos y artes finales: Grupo Editorial 87 Ltda.
Impresión y encuadernación: Editorial Presencia
Carátula: Camila Costa

CONTENIDO

Introducción 7

LA VIOLENCIA EN LAS REGIONES

Departamento de Córdoba 21
Región de Urabá 32
Departamento del Putumayo 44
Departamento de Norte de Santander 56
Departamento de Risaralda 66
Noroccidente de Antioquia 76
Departamento del Cauca 83

ACTORES VIOLENTOS

Guerrilla y proceso de paz 97
Contribución del narcotráfico a la violencia en regiones del EPL y el Quintín Lame 126
Causas y manifestaciones de la violencia ejercida por funcionarios oficiales 144
Paramilitares y proceso de paz con el EPL y el Quintín Lame 182

UNA VICTIMA ESPECIAL: LOS INDIGENAS 191

REINSERCION Y PAZ

El proceso de reinserción del EPL y del Quintín Lame 251
Una metodología para la paz: el fortalecimiento de la sociedad civil 274

INTRODUCCION

Las negociaciones de paz entre el gobierno y algunos grupos guerrilleros son un paso adelante para lograr la superación de la violencia, pero su alcance pacificador se reduce si ellas no son seguidas por acciones dirigidas a distensionar y eliminar las violencias cruzadas que permanecen después de la firma de los acuerdos de paz, entre las cuales se destacan la asociada con las guerrillas no comprometidas en dichos acuerdos, la del narcotráfico, la de las autodefensas y paramilitares, y la ejercida ilegalmente por agentes estatales.

El presente documento está orientado hacia el estudio de dichas violencias en siete regiones del país, y a la formulación de recomendaciones sobre las políticas necesarias para superarlas; y es el resultado del trabajo llevado a cabo durante los últimos siete meses de 1991 por la Comisión de Superación de la Violencia y el equipo de investigadores que apoyó sus tareas, por encargo de las Consejerías de Paz y de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, y en cumplimiento de los acuerdos de paz con el Ejército Popular de Liberación —EPL— y el Movimiento Indígena Quintín Lame.

El primero de ellos actuó en seis regiones principales, las cuales forman un arco extendido desde el Norte de Santander

hasta Putumayo, que pasa por Córdoba, Urabá, Noroccidente Antioqueño y Risaralda; y el segundo actuó en el departamento del Cauca. A partir de los acuerdos de paz que ellos firmaron y del abandono subsiguiente de sus zonas de operación, en casi todas esas regiones, con la relativa excepción del Eje cafetero, las operaciones armadas del Ejército de Liberación Nacional —ELN— y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —FARC— han buscado extender su influencia. Por ello la superación de esta modalidad de violencia en dichas regiones, hoy depende en buena medida del resultado de las negociaciones de paz con la Coordinadora Guerrillera. De otra parte, no todos los combatientes del EPL dejaron las armas: algunos grupos ingresaron a la Coordinadora y otros se mantienen activos como disidencias, con grados diversos de organización; y en algunas regiones se han presentado tensiones y hostilidades entre los combatientes desmovilizados, la Coordinadora Guerrillera y los grupos disidentes.

Las negociaciones de Caracas se definieron como prioritarias en la política de paz, y en estas condiciones la reinserción se redujo a la atención a los ex-combatientes, perdiéndose el horizonte de aclimatación de la paz y de superación de la violencia para toda la población en las regiones afectadas. Y más grave aun, la insuficiencia evidente del dispositivo gubernamental para atender la reinserción social, económica y política de los grupos desmovilizados, sumada a las resistencias de quienes fueron adversarios sociales o militares de las guerrillas, no permitieron definir con claridad las perspectivas de futuro de los ex-combatientes.

Esta situación fue comprendida por el ejecutivo al crear la Consejería Presidencial de Política Social y al asignarle a ella la dirección de las tareas de reinserción en enero de 1992. Por ello, sin duda uno de los actuales elementos importantes de negociación con la Coordinadora Guerrillera es la amplitud y eficacia de la política de reinserción de ex-combatientes a la vida civil.

Las luchas guerrilleras han sido enfrentadas en muchas regiones por la reacción violenta de narcotraficantes y otros inversionistas, quienes han organizado autodefensas y grupos paramilitares para atacar lo que consideran como bases sociales de las guerrillas.

En particular, la expansión de negocios del narcotráfico ha cambiado el escenario de los conflictos sociales y las luchas armadas en muchas de las regiones estudiadas por la Comisión.

La vinculación de áreas de colonización a los cultivos de coca ha transformado las relaciones de la población campesina con las guerrillas, hasta tender a reducirlas al intercambio de protección y mantenimiento del orden por contribuciones económicas provenientes de las drogas. La inversión de grandes capitales del negocio ilegal en la compra de tierras ha concentrado aún más la propiedad rural y ha intensificado el carácter sangriento de los conflictos por la tenencia de la tierra; y la irrigación de economías deprimidas locales con grandes corrientes monetarias asociadas con los negocios de drogas, ha traído desorganización social y un aumento general de la delincuencia y del número de homicidios.

Después de la desmovilización del EPL y del Quintín Lame, y a pesar de la prohibición legal al respecto, han continuado operando grupos paramilitares en la mayor parte de las regiones donde actuaban estas guerrillas, ahora con claras señales de progresiva bandolerización, al haber perdido su legalidad y al haberse desvinculado de las tareas de contrainsurgencia.

De igual forma, continúan presentándose numerosos casos de violencia ilegal por parte de las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia del Estado, aunque en algunas regiones ellos se han reducido.

Los principales factores que permiten y propician las violaciones a los derechos humanos siguen existiendo en las situaciones de conflicto. Entre ellos están la criminalización de la protesta social; las atribuciones inconvenientes concedidas a autoridades militares y de policía en relación con civiles; la impunidad asociada con una laxa interpretación del fuero militar; las prácticas ilegales realizadas en asocio con otros sectores o estamentos sociales, que se expresan en la colaboración con paramilitares y en las campañas de limpieza social; y finalmente, la ausencia de reacciones adecuadas del Ejecutivo, al no responsabilizar políticamente a los mandos que han sido acusados por reiteradas violaciones en ciertas regiones y localidades del país.

El impacto destructivo de estas violencias sobre la sociedad está condicionado por la manera como se tramitan los conflictos

entre los distintos grupos humanos, entre los ciudadanos y el Estado, y en las relaciones de mercado; y tiene mayor intensidad para los grupos más débiles, tales como las comunidades indígenas, los campesinos y los pobres urbanos. Por esa razón la superación de la violencia exige a todos los sectores de la sociedad civil esfuerzos organizados para fortalecer su capacidad de control sobre sus condiciones de vida, su seguridad y el ejercicio de sus derechos.

Fortalecer y dinamizar el poder de la sociedad civil para actuar sobre sus conflictos y resolverlos pacíficamente es, a juicio de la Comisión, la estrategia que con mayor profundidad y eficacia se opone a la violencia.

Tanto las luchas guerrilleras como las acciones de contrainsurgencia públicas y privadas subordinan la tramitación de conflictos a la lógica de la guerra y atomizan las organizaciones de la sociedad civil. En cambio, la superación de la violencia recorre el camino inverso al devolver a la población la capacidad de reconocer sus intereses, definir sus objetivos y controlar las condiciones de su supervivencia y desarrollo.

El respeto a los derechos de todos y la protección especial a los más débiles son valores de justicia esenciales en una sociedad organizada; y la capacidad de los ciudadanos para actuar sobre sus propias vidas y sobre las relaciones y conflictos sociales, económicos y políticos que las determinan, es la condición básica de la libertad.

Además de esta estrategia general, cuya eficacia en el largo plazo es la misma consolidación de la paz, el país debe actuar de inmediato con políticas específicas dirigidas a detener las acciones de los restantes actores organizados de violencia. Frente a las negociaciones de paz con la Coordinadora Guerrillera, la Comisión recomienda mantener abierta la opción de negociar la paz, hasta donde sea posible, a pesar de los eventuales hechos de guerra que puedan presentarse durante las conversaciones. En una situación de violencia en la cual se cruzan los intereses de varios actores organizados diferentes a las guerrillas, y en la cual éstas se encuentran divididas en tendencias más o menos partidarias de la negociación, es extremadamente arriesgado condicionar la continuación de los diálogos de paz a los azares de la confron-

tación militar que se busca superar. El gobierno debe establecer su estrategia de negociación de manera que tenga en cuenta las diversas tendencias en la organización de las guerrillas y la configuración de los conflictos regionales en los cuales estas se hallan envueltas.

La Comisión recomienda que se defina una nueva política respecto de los diálogos regionales de paz, dentro de los siguientes parámetros:

Los diálogos de sectores de la sociedad civil con las guerrillas contribuyen a distensionar los conflictos violentos y preparan el cambio de actitudes necesario para la reinserción presente y futura de ex-combatientes, aunque es claro que las autoridades locales no pueden adelantar negociaciones parciales con las guerrillas fuera del marco trazado por el ejecutivo central: hay asuntos como la cesación del fuego, el indulto y la desmovilización, que son responsabilidad indelegable del poder central.

La Comisión considera acertada la decisión del Ejecutivo de elevar el rango y los poderes del programa de reinserción, a partir de las medidas adoptadas en enero de 1992, y recomienda reorientar recursos del PNR hacia la consolidación de la paz en las regiones afectadas por la violencia, y adelantar las tareas de rehabilitación de regiones, con la participación de los grandes grupos humanos afectados y desplazados por la violencia.

Las nuevas circunstancias creadas por la desmovilización de algunos grupos guerrilleros y la posible reinserción de las FARC y el ELN, exigen al Gobierno crear mecanismos administrativos de excepción para encargarse de las múltiples tareas de atención a los ex-combatientes.

El gobierno debe seguir intensificando los esfuerzos para superar las formas de violencia asociadas con el narcotráfico. Preocupa especialmente la continuación de matanzas como la ocurrida en Caloto en diciembre de 1991, realizada al parecer por un grupo armado al servicio de un narcotraficante. Para éste y todos los casos en los cuales haya conflictos de tierra de comunidades indígenas con propietarios que transfieran sus títulos a narcotraficantes, el INCORA debe adquirir o expropiar con prontitud las tierras y asignarlas a las comunidades.

La Comisión recomienda hacer simultánea la erradicación y los programas de sustitución de cultivos por otros que garanticen las condiciones de vida campesina, sin emplear productos que perjudiquen el ecosistema o la salud humana. También sugiere al gobierno extremar las precauciones y controles para evitar el despliegue de violencia innecesaria contra las personas y bienes de los campesinos e indígenas cultivadores, en la comprensión de que se trata de un problema social y no de criminalidad organizada. En vez de combatir preferencialmente a los eslabones más débiles, la Comisión sugiere intensificar las tareas de investigación para controlar el comercio de armas y precursores químicos; usar la facultad constitucional de decretar la extinción de dominio sobre bienes adquiridos con dineros del mercado ilegal; continuar los esfuerzos de intercepción del tráfico; y acopiar las pruebas necesarias para someter a los narcotraficantes a la justicia.

Los grupos paramilitares son un obstáculo indudable para la superación de la violencia. Por esa razón las fuerzas armadas y el poder judicial deben enfatizar el combate a aquellos que no se sometan a la justicia y desmovilicen sus fuerzas irregulares.

La Comisión dedicó especial cuidado a formular recomendaciones para impedir los actos ilegales de violencia por parte de agentes estatales. En cuanto a las graves violaciones del pasado, se recomienda crear un grupo de trabajo, conformado por funcionarios del Estado y representantes de la sociedad, encargado de identificar los casos, verificar su estado procesal, ubicar las dificultades para el progreso de cada uno de ellos, contribuir a allegar las pruebas, y supervisar el desarrollo de los procesos con miras a su adecuada culminación.

Para evitar violaciones futuras, la Comisión recomienda separar las funciones técnicas de investigación judicial de las funciones de control armado sobre la población. En vez de un sistema militar y policial de instrucción de los procesos, el gobierno debe propender por el fortalecimiento civil de la justicia, multiplicando sus recursos técnicos y humanos. Debe eliminarse la facultad de las autoridades armadas para capturar sin orden judicial, excepto en casos de flagrancia.

También debe superarse la impunidad amparada por la interpretación elástica del fuero militar. El ejecutivo debe separar del

servicio, en uso de su poder discrecional, a quienes sean sospechosos de graves y reiteradas violaciones a los derechos humanos. Debe promover el diálogo entre miembros de las fuerzas armadas y sectores de la población sobre temas de seguridad y violencia, como está previsto en la Estrategia Nacional contra la Violencia. Finalmente, debe estimular la creación de comités de derechos humanos en las localidades y regiones que lo requieran.

Por tratarse de poblaciones especialmente vulnerables, la Comisión realizó un esfuerzo especial para estudiar las situaciones de violencia que afectan a las comunidades indígenas del Cauca, Córdoba, el Eje cafetero, el Medio Putumayo y Urabá.

En todas estas regiones la violencia contra los indígenas forma parte de un secular conflicto por el dominio de territorios y la expropiación de recursos y trabajo de las comunidades. En el Cauca, en particular, luego de haber sido reducidos los Paeces y Guambianos a la posesión de áreas de refugio en las altas montañas de la cordillera central, las comunidades organizaron un movimiento social para redefinir las relaciones con la sociedad hacendataria y recuperar sus antiguos resguardos. El asesinato de más de cien líderes indígenas durante la década de los setenta, y la ocupación de sus áreas por frentes guerrilleros que pretendieron subordinar y capitalizar a su favor las luchas indígenas, indujeron a algunos líderes a crear autodefensas comunitarias que fueron el germen del Movimiento Armado Quintín Lame en 1984.

Un conflicto particularmente grave para los indígenas caucanos es la disputa de tierras reclamadas por comunidades y en proceso de ser adquiridas por narcotraficantes del Valle del Cauca. Es urgente que el INCORA transfiera legalmente la propiedad a las comunidades indígenas, y que la creación de territorios político-administrativos bajo el propio gobierno de estas coincida con el saneamiento de la propiedad. La Comisión recomienda que en todas las regiones donde las comunidades indígenas tienen problemas de propiedad de territorios, se haga un esfuerzo concertado con ellas para adquirir, transferir y clarificar el dominio en favor de aquellas.

La Comisión sugiere al gobierno concertar con las comunidades indígenas las iniciativas legales que desarrollarán la nueva norma-

tividad constitucional, y divulgar ampliamente los nuevos derechos y responsabilidades en cabeza de dicha población.

Igualmente, deben concertarse planes de desarrollo, y crearse formas de coordinación institucional para impulsarlos.

***

En las páginas anteriores se han sintetizado algunas conclusiones y recomendaciones de las muchas que contienen los seis capítulos temáticos en los cuales la Comisión dividió su tarea. Por razones de especialización, cada miembro preparó un tema que fue discutido ampliamente en reuniones de trabajo de la Comisión, para las cuales las Consejerías de Paz y de Derechos Humanos dieron su apoyo administrativo y financiero. El gobierno contrató un equipo de investigadores de la más alta competencia profesional, que realizó los trabajos de campo en las regiones, y una Coordinadora Ejecutiva cuya excelencia administrativa y talento organizativo aseguraron el éxito de todo el proyecto.

Desde el comienzo se adoptó la regla de integrar a los investigadores a todas las discusiones y trabajos de la Comisión, y por ello el resultado final se debe tanto a ellos como a sus miembros titulares.

El estudio buscó establecer la especificidad de las situaciones regionales, con el fin de precisar los diagnósticos y recomendaciones y evitar generalizaciones abusivas; y para ello se encargaron informes regionales que hicieran una rápida presentación de los distintos factores de violencia y su interrelación en cada una de las zonas escogidas.

La información que aquí se presenta es producto, fundamentalmente, del trabajo de campo realizado por los investigadores. Se entrevistó a la mayor parte de los actores regionales que de una u otra manera padecen, participan o median en los conflictos, y se contrastaron las versiones hasta consolidar las coincidentes originadas en fuentes que representaran intereses regionales disímiles. Asimismo se entrevistó a expertos en las problemáticas regionales, y se consultó información secundaria, aunque por razones de estilo se evitó recargar los textos con citas bibliográficas o abrumar al lector con información estadística.

Otra importante fuente de información fueron los Talleres para la Superación de la Violencia, convocados por la Comisión en cada una de las regiones, según lo previsto en los acuerdos firmados por el gobierno nacional y los grupos desmovilizados —EPL y Quintín Lame—; tales talleres contaron con el apoyo de las gobernaciones departamentales y el Plan Nacional de Rehabilitación —PNR— en la mayoría de los casos, y se constituyeron en espacios de encuentro y discusión entre representantes de intereses contrapuestos, permitiendo llegar hasta las causas de la violencia regional.

La heterogénea reunión de personas representantes de las Fuerzas Armadas, el DAS, autoridades civiles, desmovilizados, funcionarios públicos, gremios, campesinos, indígenas, representantes de la Iglesia, etc., para discutir sobre las causas de la violencia en cada una de las regiones, fue sentida por la mayor parte de ellos como un importante paso hacia la aclimatación de la paz, y ese fue uno de los logros inmediatos del trabajo de la Comisión.

De los talleres surgieron, además de propuestas para el fortalecimiento de la paz, comisiones encargadas de mantener abiertos los espacios de diálogo y la búsqueda concertada del desarrollo y la paz regionales; y entre ellas son destacables la Comisión de Superación de la Violencia en Córdoba, el Frente Común en Norte de Santander —que ya venía gestándose—, y la Comisión del Noroccidente de Antioquia.

El fortalecimiento de la capacidad de interlocución de estas instancias representativas de la sociedad civil, por parte del gobierno nacional y las gobernaciones departamentales, es importante en la creación de un clima de distención.

Por último, no sobra decir ahora que los informes van acompañados de unas breves recomendaciones para cada una de las regiones, referidas específicamente a las dinámicas regionales, bien sea por su particularidad, o por la urgencia de su aplicación en una zona específica a pesar de tener dimensión nacional.

Se proponen también recomendaciones válidas para todas las regiones en donde cursó la investigación, algunas de ellas reiteradas insistentemente en todos los talleres realizados por la Comisión, tales como:

– Los planes de desarrollo regional deben ser concertados entre las distintas organizaciones de la sociedad civil, aprovechando y fortaleciendo la instancias ya existentes para ese fin.

– Es importante adoptar políticas dinámicas y efectivas de desarrollo rural, y apoyar a los campesinos para la eficiente comercialización de sus productos, y con créditos de fomento para frenar su pauperización.

– Es necesario establecer mecanismos de control efectivos para sancionar la corrupción administrativa, pues la generalizada apropiación privada de los dineros públicos constituye una fuente de deslegitimación de las instituciones democráticas, y de legitimación de las guerrillas.

– Es indispensable una mayor efectividad de la Policía Nacional en la captura de delincuentes, y de la acción de la justicia. La ineficacia de estas instituciones alimenta el recurso a la "justicia privada" y a las campañas de limpieza social.

– Se debe fortalecer la fiscalización de los organismos de seguridad, tanto internamente como de parte de la ciudadanía. Así se podría lograr una mayor legitimidad de éstos que, en muchas casos, son mirados con hostilidad por los ciudadanos.

– Se debe lograr el respeto al Derecho Internacional Humanitario en las zonas de conflicto.

– Crear, fortalecer y ampliar los espacios de concertación y diálogo entre los diferentes sectores regionales. Un mecanismo útil al respecto podría ser el de los Consejos de Seguridad contemplados en la Estrategia Nacional Contra la Violencia, siempre y cuando éstos sean suficientemente amplios como para dar cabida a todos los sectores sociales y organizaciones regionales representativas.*

– Un sentimiento unámime, expresado en los talleres, es el impulso a los diálogos regionales de paz. En muchas regiones del país la guerrilla es una fuerza representativa, y sólo por medio del diálogo con sus voceros se la podría desestimular de la lucha

---

* Uno de los miembros de la Comisión, Eduardo Díaz Uribe, considera que los diálogos regionales deben realizarse sin la presencia de actores armados ilegales.

armada, sin por ello confundir los diálogos con las negociaciones sobre el desarme.

***

Finalmente, una breve anotación sobre este libro: Sus secciones corresponden a los diferentes informes, agrupados en el capítulo referido a la violencia en las regiones ya citadas; y a los trabajos presentados por los integrantes de la Comisión, los cuales fueron distribuidos en los capítulos "Actores Violentos", donde se analiza la contribución de las guerrillas, el narcotráfico, los agentes del Estado y los paramilitares a la continuación de la violencia en las regiones donde se desmovilizaron el EPL y el Quintín Lame; "Una Víctima Especial: los Indígenas", donde se presentan los conflictos violentos que atentan contra las comunidades indígenas en Cauca, Córdoba, Urabá, el Eje cafetero y Putumayo; y "Reinserción y paz", en el cual se evalúan las dificultades y logros de la reinserción, y se elabora una metodología para fortalecer y dinamizar a la sociedad civil en la resolución de conflictos y la búsqueda de la paz.

Santa Fe de Bogotá,
Febrero de 1992

LA VIOLENCIA EN LAS REGIONES

DEPARTAMENTO DE CORDOBA

CONTEXTO

La violencia en Córdoba se encuentra estrechamente ligada a los agudos conflictos sociales que vive este departamento desde hace décadas, de los cuales el primero y central sigue siendo generado por la alta concentración de tierras en pocas manos; de acuerdo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en 1988 los predios menores de 5 ha. sumaban el 62% del conjunto de los predios, cubriendo al mismo tiempo tan sólo el 1.5% de área. Ello contrastaba con las propiedades mayores a 500 ha., las cuales, constituyendo apenas el 1.3% del total de predios, equivalían al 42.14% de la superficie. Esta concentración de tierras ha excluido del acceso a la tierra y por lo tanto de su único medio de subsistencia, a generaciones de campesinos.

El balance que dejan las luchas del movimiento campesino en los años sesenta y setenta, los siempre limitados esfuerzos del Incora, y la violencia de los años ochenta, no es nada halagüeño: tras casi treinta años de esfuerzos por impulsar la reforma agraria, y en parte debido a la "contrarreforma agraria" terrateniente y narcotraficante de los últimos años, la concentración de tierras *en Córdoba ha aumentado en vez de disminuir.*

La problemática agropecuaria se ve agravada además por la crisis de la ganadería extensiva, duramente golpeada por la vio-

lencia guerrillera y caracterizada por una muy baja productividad; por la falta de infraestructura vial que en muchas regiones imposibilita la salida de los productos al mercado; y por las restricciones en el crédito y las dificultades en la comercialización de los productos.

Desde luego, la situación varía mucho de una subregión a otra. El valle del Sinú Medio ha visto un relativo desarrollo de la agroindustria, especialmente del algodón, el sorgo y el arroz, que en la actualidad va acompañado de los daños ecológicos producidos por una excesiva fumigación y el desecamiento de las ciénagas impulsado por grandes propietarios y campesinos.

Entretanto en el sur del departamento, hacia la Serranía de San Jerónimo, avanza cada vez más una colonización desenfrenada que se ha visto potenciada por la población que huye de la violencia. Además de los conflictos intrínsecos a todo proceso colonizador, esta expansión de la frontera agrícola amenaza tanto con invadir el territorio indígena de las comunidades Embera Catío, como con crear un desastre ecológico de grandes dimensiones al alterar con la tala indiscriminada de bosques el régimen de inundaciones de los ríos Sinú y San Jorge.

De otra parte, la misma subregión del Alto Sinú se ha visto obstaculizada en su desarrollo por la violencia y la falta de una infraestructura y tecnología acordes con su inmenso potencial agrícola y agropecuario.

Finalmente, la región costera adolece de falta de tecnología e infraestructura de comercialización en la agricultura y en la pesca, actividad esta última en la cual sus actores tradicionales se han visto desplazados por grandes y depredadoras empresas pesqueras ajenas al departamento.

Mención aparte merece la problemática indígena del resguardo de San Andrés de Sotavento. Con base en una cédula real de 1773 los indígenas Zenú reclaman 83.000 ha. de tierra, de las cuales desde 1971 hasta hoy se han recuperado —o "invadido", según el punto de vista— alrededor de 12.000 ha. Estas disputas por la tierra han conducido a conflictos con los grandes propietarios de la zona, quienes, según múltiples testimonios, en repetidas ocasiones no dudaron en valerse de la violencia, ya sea privada o estatal, para enfrentar las demandas indígenas.

Hoy en día, los integrantes del resguardo de San Andrés de Sotavento, además de insistir en sus demandas alrededor de sus derechos históricos, se ven enfrentados a problemas en torno a la productividad de los cultivos, la deficiente comercialización de los productos y el acelerado agotamiento de la tierra, acompañado por una rápida deforestación. Es de anotar también que la distinción entre los indígenas y las comunidades campesinas que igualmente viven en la región con frecuencia es difícil aún para los mismos cabildos, debido a la casi total pérdida de la cultura indígena. Por último, el accionar en el resguardo de diversos núcleos guerrilleros, en especial del ELN, ha colocado y sigue colocando a la comunidad indígena de San Andrés de Sotavento en medio del fuego cruzado entre la guerrilla y las Fuerzas Armadas.

Otro importante foco de conflictos sociales es el acelerado crecimiento de los tugurios en cabeceras municipales como Montería y Planeta Rica. De los alrededor de 240.000 habitantes de Montería, 100.000 viven hacinados en asentamientos subnormales que fueron el producto de sucesivas oleadas de invasiones, y por lo general no cuentan con ninguna clase de servicios públicos. Muchos de estos pobladores de tugurios fueron expulsados del campo por las inundaciones, la violencia o la alta concentración de tierras; otros buscaron encontrar allí una vivienda propia a la cual era imposible acceder en los barrios urbanos en que habían nacido. Igualmente, gigantescas invasiones fueron irresponsablemente promovidas por grupos políticos que cambiaban lotes por votos.

Ante este complejo panorama social, quien brilla por su ausencia e impotencia es el Estado. Muchos cordobeses llegan al extremo de afirmar que el Estado no existe en su departamento; y probablemente se equivocan: el Estado sí existe, pero es saqueado día a día en beneficio propio por las clientelas políticas regionales.

En efecto, la situación actual de Córdoba ejemplifica los nefastos efectos del sistema clientelista que ha regido en Colombia durante las últimas décadas: la apropiación del aparato estatal por parte de unos pocos grupos políticos que distribuyen según sus intereses electorales recursos y fuentes de empleo; los altísimos niveles de corrupción y malversación de fondos; la inefi-

ciencia total y la irracionalidad en la prestación de los servicios estatales, han conducido, en mayor medida que en otras regiones del país, a que gran parte del departamento de Córdoba carezca de una infraestructura económica y social básica que debería ser provista por el Estado. Instancias como la Procuraduría y la Contraloría encargadas de vigilar el desempeño de los funcionarios estatales han sido casi siempre completamente inoperantes; y mientras que los intereses particulares se apoderaron del Estado regional, el Estado nacional no ha considerado al departamento de Córdoba como una de sus prioridades centrales.

Entidades relativamente libres de presiones clientelistas, como el PNR, el SENA o el INCORA, son algunas de las pocas instituciones que en Córdoba gozan de alguna credibilidad; pero por lo general se ven enfrentadas a serias limitaciones presupuestales. En lo que al PNR se refiere, por lo demás, parece darse un marcado proceso de clientelización que contradice los lineamientos originales del plan.

En vista de la precariedad estatal descrita, prácticamente todos los dirigentes políticos y comunales reclaman una mayor atención del Estado central hacia el departamento.

ACTORES VIOLENTOS

En medio de una sociedad caracterizada por los conflictos agrarios, la pobreza y la precariedad del Estado, el accionar de la guerrilla contribuyó a la desinstitucionalización de los conflictos y desencadenó un círculo vicioso de brutales retaliaciones entre la guerrilla de un lado, y los grandes propietarios, los narcotraficantes y las Fuerzas Armadas, del otro. Salvo quizás en Urabá, en ninguna otra parte del país el EPL —que tuvo su primer "foco" importante a mediados de los años sesenta precisamente en los Llanos del Tigre en el Alto Sinú—, logró consolidar un poder militar, social y político —en ese orden— semejante al que llegó a tener en Córdoba con su Frente Francisco Garnica.

Y aun cuando no llegaron a tener tanta influencia, también las FARC y el ELN incrementaron paulatinamente su presencia en el

departamento. La expansión del accionar guerrillero en los años ochenta y en especial a partir de la segunda mitad de la década, desde las tradicionales zonas de influencia en el Alto Sinú y el Alto San Jorge hacia las sabanas y grandes zonas ganaderas de Córdoba, estuvo acompañado por una desmesurada presión a los grandes propietarios de tierras a través del boleteo, los secuestros y el robo de ganado. Ello condujo al refuerzo del pie de fuerza y de la capacidad de respuesta de las Fuerzas Militares con la instalación en Montería de la XI Brigada y la entrada en operación de una Brigada Móvil; y al surgimiento tolerado y a veces fomentado por las Fuerzas Armadas de grupos paramilitares liderados y financiados por algunos ganaderos y narcotraficantes.

El enfrentamiento fue salvaje y constituye uno de los capítulos más luctuosos de la violencia reciente en el país: mientras que la guerrilla incrementó su accionar "depredatorio", las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares emprendieron una feroz contraofensiva en contra del EPL, de su base social y de todo movimiento social organizado. La violencia paramilitar fue la directa responsable de que entre marzo de 1988 y diciembre de 1990 se sucedieran al menos 18 masacres colectivas, entre las cuales figuran las tristemente célebres de La Mejor Esquina, El Tomate y Saiza. En varias masacres y en muchos asesinatos hubo una flagrante complicidad y en algunos casos incluso autoría de las Fuerzas Armadas, las cuales en más de una ocasión parecen haber preferido este tipo de lucha contrainsurgente que casi consigue la derrota militar del EPL a comienzos de los años noventa, al respeto de los derechos humanos. La principal víctima de la confrontación fue la población civil: cientos murieron en el fuego cruzado; y los sobrevivientes de las masacres, los familiares de los asesinados o los testigos casuales de algún atentado con frecuencia sufrieron fuertes traumas sicológicos. Miles de campesinos y jornaleros, pero también muchos ganaderos tuvieron que abandonar sus tierras; en las ciudades, los campesinos desplazados por la violencia se asentaron en misérrimos tugurios y engrosaron las filas de desempleados y trabajadores informales, y los que se quedaron en sus municipios, corregimientos y veredas, durante meses y años vivieron un terror sin límite que muchas veces llegó hasta pulverizar los más elementales vínculos de

convivencia ciudadana: ya no se podía confiar en los vecinos, amigos o familiares; todo comentario acerca de lo que estaba sucediendo podía costar la vida.

Este es el escenario donde los actuales intentos de distensión adquieren su real dimensión: se trata de los primeros pasos para reconstruir la sociedad en su conjunto. Tras la desmovilización del EPL, Córdoba vivió durante 1991 una relativa calma: en comparación con el año de 1990, en los ocho primeros meses de 1991 se redujo en cerca de un 75% el número de personas registradas por la prensa como muertas por razones real o presuntamente políticas, desaparecidas o víctimas de campañas de "limpieza social". Se trata del índice más alto de reducción en las zonas estudiadas por la Comisión, pero la cifra absoluta sigue siendo considerablemente alta: 55 personas hasta septiembre (aproximadamente 18 por trimestre).

El más connotado líder paramilitar, Fidel Castaño, ha dado muestras de querer buscar una convivencia pacífica con sus antiguos enemigos; y si bien continúa detentando en Córdoba un gigantesco poder político, económico, social y probablemente también militar, su actitud indudablemente ha contribuido de manera positiva a la distensión. Sin embargo, es dramática la indefinición e incluso la impotencia del Estado colombiano frente a su detención —considerada como "no prudente" por algunas fuentes oficiales—, y frente al proyecto paraestatal de "reforma agraria privada" adelantado por el presunto ex- narcotraficante al distribuir a los campesinos 16.000 ha. de tierras a través de la Fundación Funpazcor.

De todos modos es erróneo pensar que con la actitud asumida por Castaño desaparecerá el problema paramilitar en Córdoba. Así, hoy en día se encuentran operando en el Alto San Jorge y en el Alto Sinú focos paramilitares sumamente violentos conocidos como "Los Mochacabezas", que al parecer son patrocinados por grandes propietarios de la región, entre ellos un supuesto narcotraficante dueño de grandes extensiones de tierra en el municipio de Planeta Rica. A finales de noviembre no se había tenido noticia de una acción contundente de las autoridades militares en contra de estos grupos, y por el contrario, se recogieron denuncias que señalan la complicidad con los paramilitares de

Más allá de la incidencia de fenómenos como la disidencia y la delincuencia, la situación de seguridad de los desmovilizados se ha deteriorado en las regiones en las que las FARC y el ELN han aumentado sus incursiones: en ellas los ex-combatientes se han visto atrapados en el fuego cruzado de la guerrilla, los organismos de seguridad y los grupos paramilitares, y en dicho contexto se tiene noticia de muchas amenazas en contra de los desmovilizados. Igualmente, los resentimientos entre algunos de los afectados por la violencia guerrillera —ante todo los ganaderos—, en algunos casos parecen haberse traducido en "ajustes de cuentas": así, un ex-comandante del EPL que fuera famoso por haber dirigido durante los años ochenta buena parte de las operaciones de secuestro y extorsión, fue abatido junto a tres personas más en Cartagena. De todos modos, en lo que a la seguridad se refiere, es de resaltar la colaboración prestada al proceso de paz por el ejército, la policía y el DAS. Los comandantes de estos organismos con regularidad se reúnen con los ex-dirigentes del EPL para analizar la situación de seguridad y adoptar los correctivos necesarios.

Si bien la participación de los antiguos combatientes en la contienda electoral de octubre de 1991 como miembros de la Alianza Democrática/M-19 brindó a los ex-guerrilleros la posibilidad de exponer democráticamente sus puntos de vista, esta integración al sistema político se vio ensombrecida por las repetidas denuncias en torno a un supuesto fraude electoral en contra del candidato a la gobernación apoyado por la AD/M-19 y el Movimiento de Salvación Nacional, el ganadero Rodrigo García, y en contra del candidato a la Cámara de Representantes de la AD/M-19, el ex-comandante del EPL Rafael Kerguelén. No está demás resaltar que en coyunturas como la de la integración de un movimiento guerrillero a la vida civil, la absoluta transparencia del proceso electoral reviste una importancia especial al hacer parte de las garantías mínimas que tiene que brindar el Estado a los desmovilizados.

Pese a las anteriores dificultades merecen ser destacados los espacios de diálogo que se han podido crear entre antiguos enemigos. Los encuentros y diálogos de los dirigentes del EPL con los ganaderos, los políticos, las autoridades, los representantes

de la comunidad y los antiguos líderes paramilitares han contribuido decisivamente a la distensión en Córdoba. Estos espacios de diálogo han de preservarse a toda costa, pues tan sólo ellos pueden posibilitar el que los antiguos contrincantes se convenzan del sentido de deponer las armas. Los diálogos sinceros y directos podrían contribuir también a desmontar los factores de violencia que aún persisten en Córdoba.

Tal como quedó en claro durante el Taller para la Superación de la Violencia realizado en Montería el 7 de noviembre, de todos modos se hace necesario enfrentar los factores estructurales de la violencia, tales como las desigualdades sociales y la falta de desarrollo, además del desmonte de los grupos violentos que todavía operan. Para ello, el Comité de Superación de Violencia en Córdoba, que fuera creado en dicho taller, se ha comprometido a elaborar un plan integral de desarrollo para concertar entre las autoridades, la sociedad y los grupos económicos del departamento. Una vez elaborado, este "plan de acción" se someterá a consideración del gobierno nacional.

Para lograr superar del todo la atroz violencia que ha vivido Córdoba se requiere, en definitiva, del concurso del Estado nacional y del país en su conjunto.

RECOMENDACIONES

– Ante la crisis social generada por la violencia se hace necesaria la asistencia individual y colectiva a las víctimas de la confrontación armada, a través en el primer caso de programas económicos, planes de reinserción de los desplazados a las áreas de conflicto, atención psico-social a los sobrevivientes de masacres, etc.; y en el segundo, de reelaboración de lo sucedido a través de Foros y Talleres a un nivel local, apoyo a todo tipo de asociaciones ciudadanas, etc.

– Para avanzar realmente hacia la paz, Córdoba además requiere de un plan de emergencia para el tratamiento de las causas subyacentes a la violencia, concertado entre las instancias regionales y nacionales e impulsado por el gobierno nacional; dicho plan podría contemplar, en primer lugar, la rápida definición de

un programa de reforma agraria dotado con suficientes recursos para disminuir significativamente la concentración de tierras en el departamento. En estrecha relación con lo anterior, se requieren medidas de emergencia para aliviar la crítica situación de los barrios marginales en las cabeceras municipales del departamento; y es urgente adoptar medidas eficaces para frenar la rápida destrucción del frágil ecosistema cordobés.

– Ante los altos niveles de corrupción y malversación de fondos es imprescindible que se adecúen mecanismos especiales de fiscalización de la administración pública en el departamento. Para ello es necesario que la Contraloría y la Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría inicien allí un trabajo conjunto, brindando protección especial para los funcionarios que adelanten estas investigaciones. Igualmente, se requieren mecanismos especiales de control para garantizar la absoluta transparencia de los próximos procesos electorales.

– Ante la ola de secuestros y extorsiones que sigue azotando al departamento se requieren medidas especiales para contrarrestar este fenómeno delincuencial, logrando una mayor eficacia —dentro de los marcos de la ley— de la actuación de los organismos de seguridad.

– Los grupos paramilitares que aún siguen actuando en Córdoba han de ser enfrentados de inmediato y eficazmente por parte de las Fuerzas Armadas; y aquellos miembros suyos que mantengan vínculos con estos grupos o los encubran, serán sancionados categóricamente.

REGION DE URABA

CONTEXTO

Después de largos años de confrontación armada, hoy se ensayan en Urabá las vías de la paz. Una sociedad civil demolida por la guerra trata de reconstruirse reconociendo sus conflictos y buscando en la concertación el escenario para resolverlos pacíficamente. Los protagonistas del conflicto laboral, que es uno de los ejes centrales de los conflictos sociales en Urabá, han decidido formular con el Pacto Social un acuerdo que compromete a empresarios y trabajadores en la búsqueda de soluciones a los problemas regionales. Este pacto, realizado principalmente entre el entonces recientemente desmovilizado EPL y los gremios bananeros a principios de 1991, sirvió para deslegitimar la solución violenta de los conflictos y para generar un ambiente de distensión favorable a la concertación. En él se acordó asegurar los derechos económicos, laborales y sociales de los trabajadores, aumentar la productividad y apoyar el proceso de reinserción del EPL.

Sinembargo, hasta hace muy poco casi nadie creía que esto fuera posible. El conflicto armado llegó a alcanzar tal intensidad que había arrastrado al conflicto laboral hacia una resolución violenta; y el mismo gobierno mostró su preferencia por las soluciones militares al crear la Jefatura Militar de Urabá.

Durante varios años fueron frecuentes los asesinatos de los administradores de las fincas y de líderes sindicales; en la época

de la exasperación violenta de los conflictos sociales en la región, se realizaron varios asesinatos colectivos y masacres, como aquellas de las fincas Honduras y La Negra, y Punta Coquitos. Entre 1988 y 1990 se calcula que fueron asesinadas cerca de 400 personas por motivos políticos, entre obreros, líderes sindicales y políticos.[1]

Empresarios bananeros, ganaderos y narcotraficantes, con la aprobación tácita de la fuerza pública, decidieron recurrir durante estos años no sólo al asesinato de líderes populares sino también a la estrategia atroz de los asesinatos colectivos para intimidar a la movilización popular mediante el terror y destruir los nexos entre la población civil y la guerrilla.

Esta exasperación de la violencia, derivada de la militarización de los conflictos sociales, echaba sus raíces en las fuertes desigualdades generadas por una economía de enclave basada en el desconocimiento de la legislación laboral y en la sobrexplotación de los trabajadores. En efecto, los grandes beneficios acumulados por las empresas con la exportación del banano no fueron nunca reinvertidos en la región, y el alto grado de concentración de los ingresos impidió que los trabajadores pudieran alcanzar niveles de vida congruentes con el crecimiento de la industria bananera.

La experiencia límite de la huelga bananera de 1989 le mostró a ambas partes que el conflicto laboral podía resolverse concertadamente. La convención colectiva pactada ese año introdujo cambios sustanciales en las relaciones obrero-patronales: se aseguró el respeto a la legislación laboral y se acordó incrementar la productividad mediante el alza de salarios de los trabajadores. De esta forma, en el proceso de negociación se logró modificar el modelo de desarrollo económico: de la sobrexplotación se pasó

1. Comparativamente, la situación en 1991 ha mejorado, aunque dista mucho de ser satisfactoria. El total de personas registradas por la prensa como muertas por razones políticas o presumiblemente políticas, por operaciones de "limpieza social" o desaparecidas entre enero y septiembre de 1991, fue de 27, frente a 108 en 1990, lo que significa una reducción aproximada del 66% (3 personas cada mes, frente a 9 en 1990). En 1989 el total había sido de 112 personas, y en 1988 de 179 (15 por mes). El número de muertes por conflicto bélico, por su parte, no ha disminuido: 21 personas muertas en los ocho primeros meses de 1991 (casi tres por mes), 19 en 1990 (menos de dos, mensualmente), 25 en 1989 y 28 en 1988 (más de dos personas muertas por mes).

a la concertación, y el desarrollo autónomo de la negociación logró debilitar el peso de los actores armados, en favor de las principales organizaciones de la sociedad civil en Urabá: el sindicato Sintrainagro y el gremio AUGURA.

Cuando el EPL se desmovilizó, retomó la experiencia de la negociación laboral de 1989, y le dio una perspectiva ampliada proponiéndose la estrategia de consolidar un acuerdo regional para permitir la extensión de los beneficios de la producción bananera a toda la región.

El Pacto Social busca incrementar la productividad de las empresas bananeras, extender sus cultivos y solucionar las necesidades básicas de la población (salud y seguridad social, educación, recreación, transporte, vivienda y equipamiento básico ambiental), mediante la reinversión de excedentes económicos de las empresas y de recursos estatales en la región; así como contribuir al desarrollo del proceso de reinserción de los ex-combatientes del EPL. Sin embargo, este pacto es más una suerte de compromiso tácito que un acuerdo efectivo: si bien ha permitido grandes logros, es una iniciativa limitada que al ser desbordada por los conflictos sociales de la región, puede revertirse.

La formulación del Pacto Social incidió directamente en el desarrollo y en los resultados del actual proceso de negociación laboral, propiciando un clima de entendimiento y conciliación. La negociación se desarrolló pacíficamente, a diferencia de otras épocas en las que fueron frecuentes los asesinatos de sindicalistas y administradores de fincas; esta vez las partes llegaron a acuerdos precisos sobre el alza de salarios y la extensión de beneficios extralegales en temas como salud, recreación y vivienda. Así, los 20.000 trabajadores afiliados a Sintrainagro adquirieron grandes beneficios a cambio del incremento de la productividad de las fincas bananeras, cuya extensión total alcanza aproximadamente 25.000 ha. Sinembargo, la reinversión en la región de los beneficios derivados de la producción bananera, lograda mediante la convención colectiva, sigue siendo insuficiente para corregir los desequilibrios generados en la etapa anterior de crecimiento económico.

La ausencia de reinversión de estos beneficios también se debe a la falta de regulación estatal de esta actividad. En efecto, la producción de banano no genera ingresos tributarios a los muni-

cipios debido a que está exenta del impuesto de industria y comercio, y ello explica la incapacidad estatal para eliminar los desequilibrios intra-regionales y elevar el nivel de vida general de la población. La reinversión ha sido convertida en un asunto privado: depende del equilibrio de fuerzas de los actores en la negociación laboral, desplazando al Estado en su papel de árbitro regulador del conflicto y de agente racionalizador del desarrollo. Por ello es posible afirmar que la intervención estatal se ha caracterizado por apoyarse principalmente en la represión, descuidando el cumplimiento de sus funciones sociales.

Asimismo, el Pacto Social no ha sido el único efecto de la desmovilización del EPL: es posible esperar una reactivación de los conflictos y de las tensiones sociales no resueltos y latentes durante el período de confrontación armada, que se encuentra mediada por las expectativas de empleo y mejoramiento de la calidad de vida generadas por tres factores: la declaratoria de Urabá como zona de libre comercio, la ampliación de la frontera bananera, y el Pacto Social mismo.

Estas luchas sociales desbordan al pacto, pues éste no puede generar soluciones efectivas a muchos de los problemas planteados; en Urabá no sólo se siembra banano, ni las relaciones laborales son el único campo de conflicto, pues como se dijo, otros aún represados podrían seguir teniendo una resolución violenta. Detengámonos un poco en algunos de ellos.

Un primer campo de conflicto es la disputa por la posesión de la tierra, particularmente grave al norte de Urabá, en los municipios de San Juan, San Pedro de Urabá y Arboletes, y en el corregimiento de El Tomate, en el municipio de Canalete (Córdoba). En toda esta región campesinos pobres demandan tierra para sus cultivos y para su vivienda en zonas de gran concentración de la propiedad agraria. Allí los ganaderos, apoyándose en grupos paramilitares, se encuentran impulsando una contra-reforma agraria. La situación se ve agravada por la presencia de narcotraficantes inversionistas en tales zonas y en el eje bananero.

Todo lo anterior induce a pensar en un nuevo ciclo de expulsión de campesinos y concentración de la propiedad agraria. La presencia de las FARC, que busca insertarse políticamente, favorece la militarización del conflicto de tierras.

Esta problemática puede verse agravada por el desigual desarrollo de las regiones: aparte de la bananera existe una extensa zona de economía campesina con baja capacidad de acumulación que comprende los municipios de San Pedro y San Juan de Urabá, las zonas de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó que no hacen parte del eje bananero, y la zona de Mutatá. El otro sector es la ganadería extensiva, que se desarrolla en el norte de Urabá: Arboletes, Necoclí, San Pedro y San Juan de Urabá, y recientemente Chigorodó. Por su baja productividad estas dos economías aportan una menor participación en el PIB regional, lo que se deriva de su débil inserción en el mercado nacional y de la ineficacia de los programas estatales para el desarrollo de estos sectores.

El fracaso de estos programas se debe en gran parte a la falta de participación de la comunidad en su diseño, ejecución y control, como sucedió en el caso del Programa de Economía Campesina, y actualmente en el de Corpourabá —Corporación Regional Promotora del Desarrollo de Urabá—, en cuya junta directiva no están adecuadamente representadas las comunidades locales.

En suma, los campesinos de la región se encuentran en una situación de grave marginación y pobreza. Si este problema no se corrige y su migración hacia los municipios de la zona bananera en busca de mayores oportunidades no se detiene, la situación en las zonas urbanas podrá tornarse inmanejable; actualmente es posible detectar los primeros síntomas de la crisis: creciente desempleo y subempleo, y aumento en los índices de delincuencia y de violencia.

El segundo gran campo de conflicto es el que gira en torno al alto déficit de vivienda, particularmente en los municipios de mayor crecimiento como Apartadó, Carepa y Chigorodó, y a la falta de cobertura y eficiencia en la prestación de servicios públicos esenciales (acueducto, alcantarillado, educación, etc.). La demanda de vivienda se ha incrementado por la migración de campesinos hacia los centros urbanos y por la tendencia a abolir en un corto plazo los campamentos de trabajadores en las fincas.

Hoy muchos de estos trabajadores habitan en inquilinatos en condiciones deplorables de hacinamiento y salubridad. Es la causa de la reactivación de las invasiones urbanas: recientemente en

Apartadó 1.800 familias protagonizaron una invasión, y en Chigorodó se realizó otra en la que participaron aproximadamente 1.500 familias.

El conflicto en torno a la propiedad urbana en Urabá es de vieja data. Ciudades como Apartadó han sido construidas en oleadas sucesivas de invasiones, dirigidas, por lo general, por políticos de la región, muchos de ellos líderes de la oposición, lo que se advierte en el nombre de muchos de los barrios de la ciudad: "El Concejo", "Diana Cardona", "Policarpa", "Alfonso López", etc.

El crecimiento incontrolado de los municipios incide en la falta de cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, lo cual se ve agravado por la falta de recursos, la ineficiencia administrativa y la dinámica clientelista que interfiere la mediación institucional. En efecto, se cuestiona el papel que han jugado los partidos políticos en la asignación de recursos y en la realización de las inversiones necesarias para dotar a los municipios del equipamiento ambiental básico, y ello conduce a movilizaciones populares demandando la prestación de más y mejores servicios públicos.

En este contexto es preocupante la visión que tienen las autoridades militares sobre el conflicto: para ellos las movilizaciones citadas y las invasiones son el resultado de acciones de la guerrilla, lo cual favore las soluciones violentas, y por lo tanto puede dar lugar a un agravamiento de los conflictos.

Pero estos no son los únicos aspectos que tornan problemática la situación de Urabá: también la intolerancia y la apelación a la justicia privada son moneda corriente en las relaciones sociales.

Puede decirse que en el contexto de un deterioro profundo del tejido social, la violencia social se superpone y sobrepasa a la violencia política.

En efecto, en los municipios de Urabá se recurre con frecuencia a la violencia ya sea directa o mediada por sicarios que operan con la mayor libertad, para ajustar cuentas por deudas, odios o celos. Los organismos de seguridad se han mostrado impotentes para controlar este tipo de justicia privada cuyo ejercicio es reconocido y aceptado por la población. En la expansión y legitimación de esta violencia ha incidido la falta de controles a la delin-

cuencia: los asesinatos realizados en campañas de "limpieza social" contra delincuentes son observados con indiferencia, cuando no son consentidos tácitamente aún por las autoridades locales, como sucede en Turbo donde en septiembre de 1991 fueron asesinados simultáneamente siete jóvenes acusados de ser drogadictos.

La situación de este municipio es especialmente preocupante. Allí la justificación de las campañas de limpieza social hunde sus raíces en el problema de las bandas delincuenciales, como que la mayoría de sus barrios se encuentran sometidos a ellas —excepcional experiencia al respecto fue la del Barrio Obrero, en donde "las acabaron"—. Esta situación fortalece la convicción de apelar a la justicia por mano propia, o buscar el respaldo de las milicias guerrilleras; además, en Turbo la gente está armada o puede armarse fácilmente, lo que endurece la cadena de violencias y venganzas: cuando alguien ha sido víctima de ofensas, atropellos o actos violentos, sabe que puede comprar fácilmente un arma para desquitarse o conseguir sicarios que se encarguen de arreglar las cuentas privadas. Frente a los frecuentes hechos de violencia, se guarda por ello silencio: hay que hacerlo aún sabiendo que otros morirán.

En la extensión de la violencia inciden notablemente la impunidad y la ineficacia de la justicia, y la corrupción de algunos agentes estatales. En Urabá hay sólo cuatro agentes de la Policía Judicial encargados de investigar los delitos realizados en toda la región, situación agravada por el hecho de que es probable que haya miembros de la policía bastante corruptos. A mediados de 1991, varios agentes fueron detenidos y están siendo investigados por autoridades judiciales por delitos como hurto y extorsión, brotes delincuenciales que han generado entre la población una gran desconfianza hacia las autoridades.

A lo anterior se suma el hecho de que en municipios como Apartadó no hay cárceles suficientes para retener a los delincuentes, ni centros de rehabilitación para los menores infractores; allí los jóvenes han estado implicados en la comisión de numerosos delitos como hurtos, extorsión, venta de droga e incluso homicidios. Es necesario que el Estado tome las medidas necesarias para devolverle a los ciudadanos la confianza en las instituciones,

adoptando medidas efectivas contra la delincuencia y aplicando los correctivos requeridos sobre los agentes corrompidos.

ACTORES VIOLENTOS

La guerrilla ha buscado legitimarse principalmente asumiendo las funciones jurisdiccionales y de policía que el Estado no cumple, y así ha ocupado el espacio que dejó el EPL después de su desmovilización. En Urabá operan dos grupos guerrilleros: la Corriente de Renovación Socialista —disidente del ELN— con su Comisión Astolfo González Romero, que actúa en la zona de Apartadó, Carepa y Mutatá; y las FARC con su Frente regional base, el 5, y los Frentes 34 y 35 que incursionan desde el Urabá chocoano, el Noroccidente Antioqueño, Córdoba y el Bajo Cauca.

Ambos realizan actos de extorsión y boleteo, pero se diferencian en su actitud hacia la paz: los primeros han suspendido su accionar a la espera de ser reconocidos como otro grupo en la negociación de Caracas, y parecen convencidos de la necesidad de encontrar una salida política al conflicto armado. De allí que este grupo no haya realizado acciones contra los desmovilizados del EPL.

Por su parte las FARC han asumido una actitud distinta: además de haber realizado actos de sabotaje contra la infraestructura económica, han ejecutado a líderes políticos locales como el alcalde de Chigorodó; mientras que sus milicias han ejecutado a varios desmovilizados del EPL. La población les ha cuestionado la realización de la campaña de sabotaje contra la infraestructura económica adelantada desde principios de este año, pues se ha visto afectada por la pérdida de servicios públicos y por la militarización de la región. Por ello es posible afirmar que se trata de un frente guerrillero que prefiere las estrategias militares a las políticas.

Uno de los problemas más graves asociados a la presencia de la guerrilla es el de las milicias. Organizadas por las FARC, las Milicias Bolivarianas están presentes en las ciudades del eje bananero, con la función de apoyar militarmente a las FARC y

mantener el orden local. A pesar de su claro carácter militar, las milicias han estado demasiado expuestas a la iniciativa particular de cada miliciano, cuya conveniencia particular determina una relación bastante flexible con la delincuencia por parte de la organización. En cierto sentido, las milicias actúan como mafias de barrio, vendiendo protección a cambio de beneficios particulares, y por ello la violencia que ejercen pierde su connotación propiamente política y se confunde con otros factores de violencia como el sicariato; en efecto, hay consenso sobre el hecho de que éstas a veces "sicarean".

La población civil ha quedado entonces entre los fuegos del ejército y de la guerrilla. A finales de noviembre de 1991, a raíz de operaciones de combate varias zonas fueron militarizadas y muchos pobladores hostigados por el ejército, motivando un éxodo de campesinos hacia Apartadó, que fue atribuido a la promoción de la Coordinadora Guerrillera. Sin negar los vínculos que puedan existir entre algunos partícipes de estos movimientos y la guerrilla, criminalizar de esta forma el ejercicio de la protesta social conduce a justificar el recurso a medidas violentas que no solo no aportan a la solución de los conflictos, sino que terminan por agravar la situación.

Además, miembros del ejército han sido acusados de violar el derecho internacional humanitario, como sucedió en el caso de dos ex-combatientes del EPL que fueron detenidos en la vereda El Chijal (municipio de Necoclí) y llevados a la base militar, los cuales aparecieron posteriormente asesinados. Los mandos del ejército declararon que fueron confundidos con guerrilleros de las FARC, eventualidad que en cualquier caso no puede justificar su ejecución.

EL PROCESO DE PAZ CON EL EPL

El proceso de reinserción de los 667 ex- combatientes del EPL en Urabá se ha venido desarrollando en el marco de una intensificación del conflicto armado y de la reactivación de las luchas sociales. El EPL logró tener en esta región un amplio control territorial —desde la zona del norte hasta Apartadó—, y una

gran legitimidad entre la población; en la década del setenta apoyó el proceso de luchas campesinas y de colonización de la región, y durante los años ochenta logró influenciar al movimiento obrero e insertarse en el conflicto laboral.

Todo ello condujo a confrontaciones con las FARC, quienes querían conservar el control político y militar de la zona. En los últimos años, estos dos grupos se enfrascaron en una cruenta lucha durante la cual fueron asesinados activistas sindicales y políticos pertenecientes a organizaciones gremiales y políticas rivales. Posteriormente, la agudización de la confrontación armada en Urabá, en la cual la población civil fue la más afectada, motivó al EPL a buscar una salida negociada.

El control político y territorial que ejerció en la región esta organización se hizo también evidente en el desarrollo del proceso de desmovilización: la unidad de mando se mantuvo a todo lo largo del proceso sin resquebrajarse, y aunque el acuerdo con el gobierno dejó por fuera de la desmovilización a las milicias, a diferencia de otras regiones en Urabá no hubo una disidencia importante que afectara el proceso de paz.

Sin embargo, otros factores amenazan hoy el desarrollo de este proceso. Por una parte, muchos ex-combatientes se encuentran entre dos fuegos: la guerrilla los acusa de traidores y de colaboradores del ejército, y los organismos de seguridad les atribuyen nexos con la guerrilla. Así, mientras que las FARC ejecutaron a varios desmovilizados, también se acusa a los organismos de seguridad de haber asesinado a varios ex- combatientes. Miembros de la policía de Arboletes son señalados como responsables de la muerte de Neftalí Naar, tesorero del municipio de San Juan de Urabá. Todos estos acontecimientos han generado un gran temor entre los ex-combatientes, y debilitando su confianza en el proceso de paz y en la reinserción.

De otra parte, si bien un número considerable de desmovilizados ha logrado definir proyectos productivos o se encuentra empleado en fincas bananeras, otros no han tenido las mismas posibilidades. Los organismos no gubernamentales que han asesorado a los reinsertos en la definición de sus proyectos no cuentan con los recursos necesarios para atenderlos a todos. A ello se suman los trámites excesivos a que está sometido el desarrollo

del proceso de reinserción; y la situación se ve agravada además por las dificultades de los ex-combatientes para adaptarse a las nuevas condiciones de vida, lo cual está determinado, entre muchos otros factores, por el bajo grado de alfabetización de los reinsertos.

El proceso de reinserción puede revertirse si no se corrigen los errores cometidos. De hecho hoy en día existen indicios alarmantes: alrededor de veinte ex-combatientes habrían retomado las armas y muchos milicianos del EPL siguen operando, posiblemente no como guerrilleros activos, sino en un proceso de bandolerización. Un grupo de aproximadamente diez hombres ha venido actuando en la zona norte de la región, realizando operaciones de un claro carácter delincuencial: hurtos, extorsiones, boleteos, etc. De continuar la deserción del proceso, la desmovilización del EPL no ayudaría a superar la violencia en la región sino que al contrario crearía un nuevo factor de perturbación con el aumento descontrolado de la delincuencia. Para evitarlo es necesario el concurso de toda la sociedad civil: la reinserción debe dejar de verse como un problema individual de los ex-combatientes y servir para que la sociedad civil se reencuentre después de la guerra y se comprometa en la búsqueda de la paz.

RECOMENDACIONES

– Desarrollar programas de construcción de vivienda y de obras necesarias para la prestación de servicios públicos. Los recursos para estos programas pueden ser obtenidos gravando la explotación de banano para asegurar la reinversión de los beneficios generados en dicha actividad económica, sin perjuicio de las medidas que se tomen en desarrollo del Pacto Social.

– Por otra parte, es necesario que se creen más inspecciones de trabajo ante las cuales puedan acudir patronos y trabajadores para resolver disputas originadas en el desarrollo cotidiano de las relaciones de trabajo, pues su carencia puede atentar contra la paz y la estabilidad de las relaciones laborales en la región.

– Para resolver el grave conflicto en torno de la posesión de la tierra, particularmente en la zona norte, debe recurrirse al

mecanismo de la expropiación de la propiedad agraria concentrada.

– Una medida similar debe ser empleada para resolver el alto déficit de vivienda. Los terrenos aledaños al casco urbano de los municipios con mayor crecimiento (Apartadó, Carepa, Chigorodó), deben ser expropiados para adelantar programas de vivienda.

– En la zona rural comprendida por los municipios de San Pedro y San Juan de Urabá, la zona de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó que no hace parte del eje bananero, y la zona de Mutatá, el Estado además debe desarrollar programas que impulsen y apoyen a las organizaciones campesinas en la producción y comercialización de sus productos.

– Es necesario depurar a la fuerza pública de los miembros que estén implicados con grupos paramilitares, así como combatir a estos grupos.

– El gobierno debe tomar medidas especiales para superar los altos índices de violencia juvenil, atendiendo de modo particular al problema del sicariato.

DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

CONTEXTO

En el departamento del Putumayo el EPL centró su accionar en los municipios de Mocoa, Villa Garzón, Puerto Asís, Orito y Valle del Guamués, municipios que en su conjunto forman lo que se denomina genéricamente el Medio Putumayo.

La problemática actual del departamento gira sobre dos grandes ejes: por un lado, una colonización del territorio amazónico fuera de todo control que durante los últimos diez años ha encontrado en la coca su principal acicate, con el consecuente despojo de los territorios indígenas; y por otra parte una ineficiencia absoluta del Estado para cumplir con sus funciones.

Ambos fenómenos, ligados entre sí, han dado lugar en los últimos años al establecimiento de contrapoderes paramilitares o guerrilleros que en parte suplen las carencias y los vacíos dejados por la colonización descontrolada y la inoperancia estatal.

Históricamente, la colonización del Putumayo ha girado en torno a las bonanzas de la quina, el caucho, el petróleo y la coca; pero también alrededor de conflictos violentos como la guerra entre el Perú y Colombia a comienzos de los años treinta, o los desplazados por la Violencia de mitad de siglo. Con cada bonanza económica y cada flujo migratorio se construyeron nuevas carreteras, a lado y lado de las cuales se fueron asentando los colonos.

En el Medio Putumayo la colonización fue fundamentalmente nariñense, matizada por una migración heterogénea atraída por la bonanza coquera en los años 70. Con la reciente apertura de la carretera Pitalito-Mocoa comienza a incrementarse la influencia cultural y política del Huila.

En la región el bosque natural se encuentra casi totalmente intervenido en favor de cultivos como maíz, yuca o plátano que en ocasiones son reemplazados por la ganadería extensiva. Los colonos coinciden en demandar un mayor apoyo estatal a la producción agropecuaria (especialmente en forma de crédito barato) y al desarrollo de la infraestructura vial, sin que exista mucha preocupación por la protección del ecosistema.

De esta manera el colono se ve abocado a afrontar rendimientos decrecientes en la producción agropecuaria, causados tanto por el agotamiento del suelo como por la falta de apoyo estatal, con el consecuente daño ecológico; o se ve forzado a dedicarse al cultivo de coca con su correlato de ilegalidad. Exceptuando un programa de sustitución de cultivos adelantado por el PNUD, orientado hacia el desarrollo de la agricultura amazónica, y un macroproyecto de producción agroindustrial de palmito de chontaduro diseñado por el PNR, el cual aparentemente cuenta con altas expectativas de rentabilidad, las instituciones estatales y departamentales parecen carecer de políticas claras de desarrollo.

Entre tanto, de la actual clase política del Putumayo no cabe esperar nada. En el *ranking* de los departamentos más corruptos del país, el Putumayo ocuparía un puesto de honor a juzgar por un sinnúmero de anécdotas y denuncias sobre contratos ficticios, inversiones en infraestructura que nunca llegan a plasmarse en la realidad, empleados que aparecen en nómina mas no en la oficina, adjudicación de contratos a amigos políticos, etc. Estos malos manejos han sido históricos en municipios como Puerto Asís y Orito; así, por ejemplo, este último, pese a contar con un presupuesto anual de $877 millones basado de modo principal en regalías petroleras, no deja de ser un mísero pueblo que ni siquiera cuenta con un servicio satisfactorio de agua potable.

Al Estado como mayor empleador del departamento le sigue Ecopetrol con su capacidad de explotación de 13.000 barriles diarios; a los que se suman los trabajos de perforación y explo-

tación de la Argos International, cuyos cinco pozos cuentan con un rendimiento de 4.000 barriles de crudo al día. La ofensiva guerrillera de comienzos de 1991 contra la infraestructura petrolera de Ecopetrol en el Putumayo se tradujo en 21 atentados dinamiteros y una reducción de la explotación de 13.000 a 9.000 barriles. Ecopetrol calcula las pérdidas en $4.500 millones, lo que a su vez se tradujo en una reducción de las regalías al departamento y a los municipios, en promedio de unas dos terceras partes.

Aun cuando en el principal sector petrolero, el de Orito, se han logrado ya reparar los daños y se ha recuperado la capacidad extractiva, no sucede lo mismo en otros sectores como el de La Hormiga. En efecto, las FARC han obstaculizado las labores de reparación, condicionándolas a reivindicaciones de infraestructura vial y social para la población. Estas exigencias mantienen en vilo la exploración, perforación y explotación de nuevos pozos, aunque en El Cedral y en El Azul se hayan detectado grandes yacimientos, cada uno con una capacidad de extracción mínima de 3.000 barriles diarios, los cuales dejan en claro que la extracción petrolera acompañará todavía por mucho tiempo al departamento de Putumayo.

La ganadería también se encuentra en crisis, debido tanto al sistemático boleteo de la guerrilla como a la inestabilidad del negocio de la coca que la alimentaba con sus excedentes. Entre tanto, la empresa privada es casi inexistente y la sociedad civil carece de formas organizativas fuertes que le den mayor injerencia en los negocios públicos.

Así, el panorama económico, social y político que brinda el recién creado departamento es oscuro: colonización descontrolada, ausencia de una concepción de desarrollo amazónico, privatización y corrupción del Estado, bajo nivel de organización de la sociedad y crisis de la economía coquera, petrolera y ganadera.

En este contexto la situación de las comunidades indígenas tampoco es alentadora. Con una organización débil y según muchos politizada, que reúne once etnias diferentes aunque es dirigida por representantes Inga, Kamsá y Cofán principalmente, las comunidades no han podido evitar la invasión de sus resguardos y el consecuente deterioro de su cultura y de su nivel de vida.

El principal problema es la adjudicación, ampliación, titulación y saneamiento de los resguardos. A pesar de la gran cantidad de ofertas voluntarias que reposan en el INCORA, el Instituto no tiene dinero suficiente para adelantar estos planes, ni los topógrafos requeridos para hacer una rápida titulación (sólo hay un topógrafo en la comisión de baldíos). La mayor presión por tierra para los indígenas se da en Mocoa (comunidades Inga, principalmente) y Valle del Guamués. Así, de las 9.813 ha. con que cuenta la reserva de Yarimal en este último municipio, 8.243 ha. están invadidas por colonos atraídos por la bonanza coquera de 1980.

El que la coca también fuera cultivada y "cocinada" en las comunidades indígenas aceleró el proceso de descomposición cultural y dio lugar a conflictos intercomunitarios y al irrespeto a las autoridades tradicionales. A los anteriores problemas se suma la escaséz de programas de educación bilingüe en especial y de educación formal en general, en una situación de 50% de analfabetismo, según el INCORA.

Es de mencionar también la incidencia de la extracción petrolera en la problemática indígena. Si bien ECOPETROL no es la principal responsable de la ocupación de los territorios étnicos —a no ser por la colonización que sigue a las carreteras construidas por la compañía—, también es cierto que esta empresa no ha hecho aportes al desarrollo de la población indígena, pues aunque haya baterías en algunos resguardos, las regalías no se pagan a las comunidades sino a los municipios. Las FARC han hostigado a ECOPETROL en apoyo de la reivindicación indígena del pago directo de las regalías a las comunidades.

La debilidad organizativa, la carencia de tierras, la invasión de los resguardos y la descomposición cultural son graves problemas que en la actualidad enfrentan las comunidades del Medio Putumayo.

La insuficiencia de la caza y de la pesca debido a la contaminación de los ríos con químicos usados para la producción de coca, y a la colonización desenfrenada, y el asesinato de dirigentes de la Organización Zonal Indígena del Putumayo, oscurecen aún más el panorama.

ACTORES VIOLENTOS

Los altos índices de violencia que registra el Putumayo —en Puerto Asís en el rubro asesinatos se clasificó el 70% de las muertes ocurridas en 1990—, están directamente relacionados con la bonanza coquera y los grupos paramilitares que se gestaron en relación con ella.

Desde la década del setenta el Putumayo se convirtió en una zona de producción de coca que ha convocado a migrantes de todo el país, cuyos altos niveles de rentabilidad se mantuvieron hasta 1984; desde entonces dicho producto ha sufrido grandes fluctuaciones de precio.

Colonos e indígenas participaron y aún participan como cultivadores en el negocio de la coca, encargados de su primer procesamiento antes de vendérsela a pequeños comisionistas y mafiosos de poca monta que en laboratorios más sofisticados realizan un segundo proceso antes de entregar el producto a los grandes narcotraficantes que producen el clorhidrato de cocaína.

En Puerto Asís muchos de estos pequeños mafiosos son conocidos por la población, y por ello sorprende que el comandante de la Base Antinarcóticos niegue su existencia.

Hacia 1987, cuando Gonzalo Rodríguez Gacha estableció una importante base de operaciones en El Azul (Valle del Guamués), existieron grandes laboratorios de cristalización de cocaína en la región. Actualmente es posible que se siga cristalizando cocaína en el Putumayo, aun cuando ningún gran narcotraficante parece estar residenciado en la región.

Si bien la guerrilla no cobra "gramaje" a los colonos cultivadores, los intermediarios deben pagar un "impuesto" del 10% de cada transacción a las FARC; y los traficantes parecen tener que cancelar un "impuesto" adicional a miembros de los organismos de seguridad y en especial de la policía. Según todas las fuentes civiles consultadas, el cobro de este impuesto es generalizado en toda la zona coquera del Putumayo. Además, es común la creencia de que algunos miembros de la Base Antinarcóticos comercializan ellos mismos los decomisos realizados.

A juzgar por las múltiples denuncias en torno a atropellos, abusos y sobornos, la corrupción de la Policía Antinarcóticos

estacionada en Puerto Asís llega a niveles alarmantes y su legitimidad entre la población es nula. Sinembargo, es necesario tener en cuenta también que en zonas dedicadas a cultivos ilegales la relación entre la policía y la población inevitablemente es tensa, pues el éxito en la represión de la producción de coca implica el empobrecimiento de los pequeños cultivadores.

Los bajos rendimientos de los cultivos, el nivel de represión al narcotráfico, los altos precios de insumos químicos, el desmonte de la red de acopio de Rodríguez Gacha y las altas cuotas cobradas por organismos de seguridad y guerrilla son factores que parecen influir en las cíclicas crisis que ha padecido la producción regional de coca en los últimos años: durante 1990 y 1991 sufrió un bajonazo tal que muchos colonos prefirieron cultivar de nuevo productos tradicionales; la crisis, que se manifestó en el aumento de los volúmenes de maíz, arroz y soya comprados por el IDEMA, produjo por otra parte, altos niveles de delincuencia.

Entre los años 1987 y 1990 operó en el departamento un grupo paramilitar organizado por Gonzalo Rodríguez Gacha, denominado "Los Masetos". Desde su cuartel general ubicado en la citada localidad de El Azul, este grupo impuso su ley en el Medio Putumayo. Su accionar comprendió la protección de laboratorios, el enfrentamiento con la guerrilla, el asesinato sistemático de activistas de la UP y de líderes populares, campañas de "limpieza social" y, en su última etapa, la extorsión de ciudadanos con algún poder económico. Los habitantes de la región coinciden en señalar la abierta complicidad con "Los Masetos" de los comandantes de los puestos de policía y, especialmente, de la SIJIN.*

La muerte de Gonzalo Rodríguez Gacha y la derrota militar que les infringieron las FARC en 1990, obligó a "Los Masetos" a desplazarse de El Azul hacia Puerto Asís, donde comenzaron a aterrorizar a la población. Finalmente, después del asesinato del conocido y respetado carnicero Eustorgio Martínez Solarte, el 22 de marzo de 1991, algunos líderes de la comunidad se armaron de valor y convocaron a un cabildo abierto en el cual

---

* La sigla es la Sección de Información Policía Judicial y Estadística Criminal de la Policía Nacional. En este informe se habla de esta dependencia, o del F-2, su antecesor, según el caso y la fecha de su ocurrencia. (Nota del Ed.).

fue duramente enjuiciada la complicidad de la policía y de la Base Antinarcóticos con los paramilitares. Días después la policía habría escoltado a "Los Masetos" al aeropuerto, desde donde salieron del Putumayo. A partir de entonces la política de los organismos de seguridad ha cambiado y los comandantes de policía se han abstenido de relacionarse con grupos paramilitares, adoptando una orientación más civilista; cambio que no es tan manifiesto en el caso del Batallón Antinarcóticos.

De todos modos, la conducta de las fuerzas de seguridad es aún muy cuestionada por la población, y existe un gran número de denuncias por allanamientos ilegales, desapariciones y asesinatos. A la policía —en acción combinada con el Comando Específico del Putumayo— se le imputa el asesinato de seis ciudadanos que fueron "confundidos" con subversivos, en las cercanías de Mocoa. También se acusa a miembros de esta institución de "operaciones de limpieza social", asesinato de líderes cívicos y actos de delincuencia común. Como en otras regiones del país, los principales inculpados en estas denuncias son miembros de la SIJIN. Por su parte, las denuncias contra el ejército —Comando Específico del Putumayo— se encuentran más relacionadas con atropellos a la población rural en actos de campaña (decomisos, allanamientos, detenciones, etc.), y con el hostigamiento indiscriminado a los campesinos, especialmente desde helicópteros. Igualmente, los colonos coinciden en afirmar que el ejército y la policía toman represalias contra ellos cuando han sufrido algún revés militar en manos de la guerrilla.

En resumen, en el Putumayo las violaciones a los derechos humanos de parte de los organismos de seguridad con complicidad o no de paramilitares, son tanto de índole política (asesinatos, detenciones, atropellos, amenazas en contra de líderes cívicos y reales o supuestos colaboradores de la guerrilla), militar (asesinatos y atropellos en campaña), "social" (asesinato de drogadictos, delincuentes, etc.) y delincuencial (con fines de enriquecimiento). Desde 1980, cuando hizo su efímera aparición el M-19, la guerrilla se constituyó en uno de los principales actores violentos de la región. En 1983 el EPL abrió su Frente Aldemar Londoño en el Medio Putumayo, que luego sería fuertemente golpeado por "Los Masetos". En 1984 las FARC comenzaron a hacer presencia

sistemática con el Frente 32, constituido hoy en la principal fuerza guerrillera del departamento, después de haber derrotado a "Los Masetos" en 1990 y haber copado los espacios dejados por el EPL en asocio con los Frentes 13, 14 y 15 de la misma organización; el primero ubicado en la zona de Villa Garzón y Mocoa, y los demás desplazando comisiones desde el Caquetá, el Cauca y el Huila.

La capacidad destructiva de la guerrilla en la región se manifestó en la ofensiva de principios de 1991, cuando fueron perpetrados numerosos atentados contra la infraestructura vial, petrolera, eléctrica y aeroportuaria. El control de las FARC se reflejó también en su capacidad para imponer por más de una semana un paro de transportes en todo el Putumayo; en la tranquilidad con que se movilizan o hacen retenes en las carreteras; o, últimamente, en sus llamadas a cuentas a representantes de la sociedad civil o simples miembros de la población. En la zona rural del Putumayo casi todos los sectores deben concertar sus acciones con la guerrilla.

Lo anterior se traduce en el fuerte control territorial que esta ejerce en las zonas rurales, mientras que policías y soldados mantienen sus posiciones en los cascos urbanos y en las instalaciones petroleras. Tan sólo en el pequeño casco urbano de La Hormiga, por ejemplo, se encuentran acantonados más de 120 hombres de las Fuerzas Armadas, en tanto que en una vereda cercana descansan hombres de las FARC, estableciéndose un statu quo que se mantendrá hasta que alguna de las dos fuerzas incremente dramáticamente el número de sus efectivos y su capacidad de combate.

La guerrilla parece financiarse fundamentalmente por el impuesto exigido a los intermediarios de la coca y por el boleteo a grandes y medianos ganaderos —especialmente en Mocoa y sus alrededores—, lo cual ha conducido a un marcado descenso del precio de la tierra en esta región. Son formas de financiación centradas en los narcotraficantes que han descargado a la población de mayores presiones, y favorecen su relación con la guerrilla.

La relativa aceptación de ésta en las regiones rurales parece derivarse ante todo de su función de control social en una región que por depender económicamente de una producción ilegal —la

coca—, no puede demandar apoyo de los aparatos de control normativo del Estado. En ese sentido, no sólo cumple funciones de policía con sus propios y condenables procedimientos, sino que paradójicamente protege a la población de los abusos de la policía, "ajusticiando" a aquellos miembros de la institución que se destaquen por sus atropellos a la población.

Además de desempeñarse como "fuerzas del orden", parecería que las FARC crecientemente buscan también el apoyo de la población a través de reivindicaciones sociales tales como la exigencia a ECOPETROL de acompañar la explotación del crudo con obras de interés comunitario. Igualmente, parece que de cuando en cuando la guerrilla cita a dirigentes políticos y económicos para exigirles medidas concretas que redunden en beneficio social.

EL PROCESO DE PAZ CON EL EPL

Cuando el Frente Aldemar Londoño del EPL entró al proceso de paz, contaba con alrededor de doscientos combatientes y estaba militarmente derrotado e internamente dividido. Aunque desconfiando del proceso, a finales de 1990 apareció el grueso del frente en el km. 29 de la vía Mocoa-Villa Garzón, pidiendo acamparse en la localidad de El Pepino; después de largas negociaciones el campamento se trasladó a Villarrica, pero entonces ya sólo contaba con setenta guerrilleros: algunos entregaron el fusil y retornaron a su casa; otros incrementaron la delincuencia común integrándose en ocasiones a bandas pre- existentes u organizándolas; y algunos más se integraron a las FARC. En Villarrica se produjo una nueva deserción —35 guerrilleros—, mientras que los 35 restantes se trasladaron al campamento de Villa Claret en Risaralda. El resultado final de este accidentado proceso, en términos del proceso de reinserción, es el bajo número de reinsertos que retornó al Putumayo.

Entre los no desmovilizados, además de los ya citados, un pequeño grupo se sumó a la Organización de Liberación del Pueblo —OLP—, de marcadas características delincuenciales, que estaría actuando en el Medio Putumayo y en el Cauca.

De todos modos, las relaciones entre las fuerzas de seguridad y los dieciséis reinsertos han sido relativamente buenas.

Por su parte el proceso de reinserción no corrió con mejor suerte, pues ha sido totalmente abandonado: el EPL no asumió mayor responsabilidad sobre sus ex-combatientes —no existe ni oficina de Progresar ni dirigentes importantes en la región—, y la Oficina Nacional de Reinserción dejó el proceso en manos de funcionarios del PNR que a título personal colaboraron con los desmovilizados hasta que, apenas el 1 de Octubre, fue nombrado un delegado regional. Para agravar aún más la situación, la misma insignificancia del número de desmovilizados en una región tan conflictiva, ha condicionado que la sociedad civil no le haya puesto atención alguna al proceso.

Así, solo se presentaron cinco proyectos productivos, sin mucha asesoría, que apenas comenzaron a ser aprobados en diciembre.

Lo expuesto muestra que la paz con el EPL casi no transformó los problemas del departamento, no sólo porque lo espacios dejados por esta organización han sido rápidamente ocupados por las FARC, sino también porque en el Putumayo la violencia guerrillera es apenas otro factor entre las múltiples violencias existentes, las cuales, en razón de su relación con la producción de coca y el narcotráfico, con la delincuencia común y con cierta tendencia a dirimir conflictos personales de manera violenta, no sólo no son negociables sino que implican soluciones estructurales de largo plazo.

Por ello es difícil encontrar elementos que favorezcan la distensión en el departamento. Aunque en algunos sectores se pueda observar la tendencia a privilegiar las soluciones políticas en detrimento de las militares, no existe una sociedad civil con capacidad de interlocución, ni movimientos sociales que la representen —exceptuando el liderazgo tradicional de los curas párrocos—, ni gremios económicos que puedan liderar un proceso de concertación en la búsqueda del desarrollo regional.

De otra parte, la violencia no política sólo podría superarse en el marco de proyectos de desarrollo que se constituyeran en alternativas a la producción de coca y generasen empleo especialmente para los grupos más jóvenes de la población, acompañados por una justicia eficaz que sancione los actos ilegales vengan de donde vinieren.

RECOMENDACIONES

– Para enfrentar procesos como los de la colonización desenfrenada y el cultivo de coca, el Putumayo requiere de un plan de desarrollo que contemple las especificidades del medio amazónico, y que sea elaborado y concertado entre todas las entidades estatales y la sociedad en su conjunto. En aras de una mínima efectividad en los programas adelantados, el plan debería preveer la coordinación de todas las entidades estatales, posiblemente bajo el auspicio del PNR. Entre las medidas que se pueden adelantar para desincentivar el cultivo de la coca, cabría señalar la necesidad de otorgar préstamos de fomento en las zonas de cultivo y el fortalecimiento de la capacidad de pagos de contado por parte del IDEMA. Este apoyo a la producción agrícola debería estar condicionado a la sustitución de cultivos y a la protección del ecosistema. En cuanto a la problemática petrolera, el plan de desarrollo tendría que diseñar mecanismos para optimizar, en coordinación con la comunidad, la reinversión social de ECOPETROL.

– Para lograr una mayor participación ciudadana, se recomienda incentivar en todo el departamento a través de campañas públicas y otros medios, la conformación de las más diversas asociaciones de la sociedad civil.

– Dados los altos niveles de corrupción y malversación de fondos, en el Putumayo también es imprescindible que se adecúen mecanismos de fiscalización de la administración pública, requiriéndose que la Contraloría y la Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría inicien, a la menor brevedad posible, un trabajo conjunto en este sentido.

– Considerando la crítica situación que vive la población indígena del Putumayo, se requiere un programa ágil de asignación de tierras y saneamiento de resguardos, y más programas para la atención de las comunidades, proporcionándoles alternativas de apoyo económico compatibles con su cultura y el ecosistema.

– Se recomienda generar mecanismos de interlocución entre las autoridades militares y las autoridades indígenas para evitar eventuales atropellos contra la comunidad.

– En vista de la crítica situación de derechos humanos que enfrenta el Putumayo, se recomienda la creación de un Comité

Permanente de Derechos Humanos con participación de la comunidad, que atienda las diversas denuncias y les dé un trámite rápido. Se considera necesario que este Comité cuente con un fuerte apoyo de las diversas instancias nacionales encargadas de velar por los derechos humanos, especialmente de la Defensoría del Pueblo.

– Han de abrirse investigaciones en contra de aquellos agentes estatales que en el pasado hayan estado involucrados en las múltiples violaciones a los derechos humanos que vivió el Putumayo. Debe constituirse un grupo de trabajo para que investigue estas violaciones.

– Para mejorar la efectividad de la lucha contra el narcotráfico en esta sección el país, los organismos de seguridad han de concentrar sus esfuerzos en enfrentar a los intermediarios y pequeños narcotraficantes, y no a los pequeños cultivadores. Asimismo, debido al alto potencial corruptor del narcotráfico, se recomienda la fiscalización estricta y el fortalecimiento de los mecanismos de control interno de los organismos de seguridad estacionados en el Putumayo, y en especial de la Base Antinarcóticos.

– En vista de los altos índices de delincuencia común tanto rural como urbana, se recomienda fortalecer los sistemas de captura y juzgamiento de los delincuentes.

DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

CONTEXTO

En el departamento de Norte de Santander la zona de influencia del hoy desmovilizado EPL abarcó el distrito de riego y sus alrededores (municipio de El Zulia y buena parte de la zona rural del municipio de Cúcuta, especialmente el corregimiento de Puerto Santander), la región del Catatumbo y la provincia de Ocaña. En estas regiones, y a pesar de existir diferencias en el desarrollo inter-regional, la fuerte presencia de la Coordinadora Nacional Guerrillera y la violencia de cuño político son una constante.

El distrito de riego, producto de una reforma agraria relativamente lograda mediante la cual aproximadamente el 70% de los predios pertenece a adjudicatarios del INCORA, presenta un nivel de vida campesino comparativamente alto. Basado en la producción de arroz, caña, sorgo y frutas, y en la ganadería; y apoyado por una ANUC con relativa capacidad de liderazgo regional que ha logrado ser interlocutora de las clases dirigentes departamentales, el campesinado de la región ha superado los niveles de productividad anteriores a la reforma agraria. Coagronorte, y en menor medida Coagroriente, se destacan como cooperativas de producción y mercadeo de considerable poder ecónomico regional al desarrollar distintos tipos de proyectos, tales como bancos de maquinaria y colegios cooperativos, entre otros.

Sin embargo, la ausencia de una reforma agraria integral, la poca incidencia de los campesinos en la formación de los precios, y la estructura del mercado pueden estar en la base del fracaso de algunos parceleros del INCORA. En la actualidad se comienza a vivir un proceso de concentración de tierras que genera temores en el movimiento campesino por la dificultad de acceso al crédito y la apertura económica. A este problema se le suma la confrontación armada entre el ejército y la guerrilla, con los consecuentes abusos de parte y parte y la criminalización de la organización campesina.

En la región del Catatumbo, colonizada a partir de los años sesenta tras las exploraciones de la Petroleum Oil Company, la organización campesina es mucho menor. A pesar de ser considerada como una zona de gran riqueza agrícola, la carencia de vías de comunicación y los problemas de comercialización, préstamo y asistencia técnica se constituyen en una gran limitante. En algunas veredas, la producción de coca a pequeña escala complementa la economía de los colonos. La ganadería, antigua fuente de ingresos de la región, casi ha desaparecido afectada por la extorsión y el boleteo de la guerrilla, lo cual ha llevado a la migración de los grandes propietarios y al aumento de ofertas de ventas de tierra al INCORA. La otra fuente de riqueza del Catatumbo, el petróleo, ha sufrido un marcado descenso en los últimos años: de 52.000 barriles diarios que se extrajeron en el auge de la producción, se ha pasado a 4.800 por el actual agotamiento de las reservas, y por ello la mano de obra se ha reducido en un 70% (mas de 500 empleados). De todos modos, y salvo en este aspecto laboral, la transformación de ECOPETROL sólo tiene una incidencia limitada en la región, pues la existencia de una economía de enclave —la compañía cuenta con sus propios clubes y hospitales—, y la dilapidación de las regalías —calculadas en $320 millones para 1990— impidieron un real aporte al progreso de Tibú, municipio sede de ECOPETROL; y a pesar de que estos factores se traducen en resentimiento hacia la compañía petrolera, no es menor la responsabilidad de las administraciones municipales a quienes se imputa la malversación sistemática del presupuesto.

Sin embargo, la crisis rural, la reducción de la mano de obra de ECOPETROL, y la falta de expectativas de desarrollo han ge-

nerado una fuerte migración desde el Catatumbo hacia los cascos urbanos de Tibú o de Cúcuta, donde resaltan la mendicidad y el subempleo.

Por su parte, la región montañosa de la provincia de Ocaña —Abrego, Hacarí, Teorama, San Calixto, Convención— se caracteriza por pequeños propietarios que cultivan principalmente café, cacao y cebolla, todos afectados por el cuello de botella de la comercialización, la falta de crédito barato, y la ausencia de vías con buenas especificaciones técnicas.

En tanto, la capital departamental se sostiene principalmente por el comercio legal e ilegal con Venezuela, y el empleo proporcionado por el Estado nacional, departamental y municipal. Según algunos observadores, las inversiones de contrabandistas y pequeños narcotraficantes pueden ser otra fuente de ingresos.

La falta de vías de comunicación; la inexistencia de desarrollo industrial y de oportunidades de empleo; la inmensa corrupción administrativa y la deficiente presencia del Estado en vastas regiones, expresada en la carencia de infraestructura o en la inexistencia de instituciones básicas como notarías o la registraduría; o la cooptación de agentes sociales por las muy extendidas redes clientelistas que privilegian el lucro personal al interés común, son otras de las características más protuberantes del departamento.

ACTORES VIOLENTOS

Sobre este vacío de Estado, en las regiones más apartadas, como el Catatumbo, se asientan las guerrillas reemplazándolo por medio de cooperativas y procesos de organización comunitaria, cumpliendo el papel de policía a través de la imposición del orden a veces con métodos tan cuestionables como las limpiezas sociales o simplemente por la intimidación de la población.

En el departamento actúan todas las fuerzas de la Coordinadora Guerrillera (FARC, ELN y disidencia del EPL) conformando un bloque político y militar con fuerte capacidad de presión sobre la sociedad civil, los partidos políticos y el Estado, a pesar de sus diferencias internas. Esta situación lleva a afirmar a los mis-

mos miembros de los organismos de seguridad que Norte de Santander es un laboratorio de la guerrilla.

La desmovilización del EPL fue casi intrascendente en este contexto,[1] pues los espacios dejados por los desmovilizados fueron rápidamente ocupados por las FARC y en escasa medida por su propia disidencia, y de hecho su influencia tradicional en esta zona fue siempre reducida.

Actualmente actúan en la región el Frente 33 de las FARC y los Frentes Carlos Armando Cacua y Diego Cristóbal Uribe (urbano, con epicentro en Cúcuta) del ELN; los cuales, a excepción del urbano, hacen presencia en la provincia de Ocaña, en la región del Catatumbo y en el distrito de riego, replegándose ante las ocasionales ofensivas de las Fuerzas Armadas.

Además actúa el frente disidente del EPL Ernesto Rojas, el cual limita su accionar a Puerto Santander, Aguaclara, Zulia y la provincia de Ocaña; y a pesar de que se sospecha de un incremento en su actividad de reclutamiento, en la actualidad cuenta con muy pocos combatientes, dedicados a una actividad fuertemente delincuencial que se manifiesta en boleteos indiscriminados dirigidos incluso a medianos y pequeños campesinos, que crean zozobra en la frontera colombo-venezolana y fomentan la animadversión de grandes sectores de la población.

Este Frente ha sido fuertemente golpeado por el ejército, y su permanencia en la región se explica por la protección que le brindan las FARC, que se desdoblan como su censor, llamándolo al orden y desplazándolo de las regiones cuando su extralimitación amenaza con atraer la atención de las Fuerzas Armadas o generar grupos de autodefensa, tal como sucedió en el caso del corregimiento de Puerto Santander.

Con la construcción del oleoducto Caño Limón-Coveñas, la influencia de las guerrillas en Norte de Santander ha venido creciendo desde finales de la década del setenta; su presencia militar manifestada en atentados contra la producción petrolera,

---

1. Así, según datos de Justicia y Paz, los muertos por motivos políticos y enfrentamientos bélicos se mantuvieron casi constantes en los últimos años: 93 para 1988; 87 para 1989; 85 para 1990; notándose un incremento para 1991, con 93 muertos en los nueve primeros meses del año.

ataques a patrullas de las fuerzas de seguridad, la extorsión y el boleteo, se encuentra acompañada de una fuerte inserción política en algunas regiones (FARC en el Catatumbo y ELN en la provincia de Ocaña).

Esta influencia no es sólo explicable por la intimidación de la población; además de la ya mencionada sustitución del Estado, y de sus funciones de policía, aquellas ejercen presión sobre las compañías petroleras, las cuales deben cumplir las demandas elevadas por las guerrillas en beneficio de la población, para poder operar industrialmente. El apoyo a las reivindicaciones de la población civil —como en el caso del paro del Nororiente en 1988—, y la fiscalización de los alcaldes populares —adelantadas sobre todo por el ELN—, junto con la protección brindada a la población en relación con los frecuentes abusos de la policía, son otras de sus fuentes de legitimidad.

Sin embargo no hay que sobrestimar tampoco esta última. En otras zonas donde el movimiento social es más fuerte y no necesita "ayudas" externas, como sucede en el distrito de riego, la presencia guerrillera sólo es comprensible por el temor de los habitantes. De ahí que de una población a otra la variación de legitimidad a intimidación sea grande, y que dependa también de la actitud y la formación de los mandos guerrilleros, pues todas las fuentes coinciden en señalar la baja capacitación de muchos mandos medios y de los guerrilleros rasos.

A pesar de lo difícil que es elaborar una tipología regional del accionar guerrillero, y de que las opiniones varíen según la simpatía de los entrevistados, parece ser que las FARC asumen una actitud más intimidatoria en contra de la población civil que el ELN. Un caso aparte lo constituye la disidencia del EPL que, al parecer, ha circunscrito sus operaciones a "campañas de finanzas" adelantadas por medio de la extorsión generalizada.

Así, la relación de las guerrillas con los movimientos sociales no deja de ser problemática. En su intento de cooptar —con mayor o menor éxito— a las organizaciones sociales, llegan a intimidar a sus dirigentes; o a obstaculizar su desarrollo en aras de sus propios intereses (como es el caso de las FARC con el movimiento campesino en el distrito de Riego); o aun a manipular descarnadamente sus reivindicaciones, subsumiendo los objetivos

iniciales del movimiento y debilitando su capacidad de interlocución frente al Estado (como ha sucedido en la provincia de Ocaña con algunas manifestaciones publicas fuertemente influidas por el ELN). En todos los casos los dirigentes populares encuentran en esta actitud guerrillera una gran dificultad para impulsar las reivindicaciones gremiales, y se ven enfrentados además a la militarización de los conflictos y a la represión a menudo indiscriminada de las fuerzas de seguridad.

Es singular y relevante el control que mantienen las guerrillas sobre la sociedad civil al citar a políticos, dirigentes gremiales y diversos líderes de la comunidad a "rendir cuentas", y al presentar planes de desarrollo o llamar a la concertación cuando lo consideran necesario; actitud esta última que encuentra eco en distintos miembros de la sociedad civil, y de hecho revela una tendencia a favorecer las soluciones negociadas.

A pesar de la existencia de condiciones para la aparición de grupos de justicia privada tales como el boleteo masivo en algunas zonas o la presencia de narcotraficantes, en la actualidad no hay noticias ciertas sobre su surgimiento.

Hacia 1987 se inició en Ocaña una campaña de "limpieza social" y de asesinatos de líderes populares que participaron en el paro del Nororiente, atribuida a un grupo denominado "La Mano Negra", integrado según algunas fuentes por la policía, apoyada por algunos comerciantes. En las demás regiones es posible que el mismo poder militar de la guerrilla en la región haya impedido la consolidación de grupos de justicia privada.

El narcotráfico, tradicional actor violento, no ha tenido una influencia preponderante en el departamento. Fuera de la producción de coca a pequeña escala que parece estar controlada por las FARC en la región del Catatumbo, se estima que en los alrededores de Cúcuta funcionan centros de acopio de cocaína para la exportación a Venezuela. Es común también el pequeño contrabando de narcóticos a través de "mulas" o de modalidades que implican esconder la cocaína en alguno de los muchos carros que cruzan diariamente la frontera, para seguirlo y rescatar el producto al otro lado del puente internacional (a este sistema se le llama "la siembra"). El 54% de los colombianos detenidos en

la prisión venezolana de Santana se encuentran inculpados de narcotráfico.

Sin embargo, es perceptible en Cúcuta una creciente presencia narcotraficante, por la compra de propiedades y la aparición de lujosos autos de matrícula colombiana (mucho más caros que los venezolanos). En el caso de que estas inversiones de narcotraficantes se desplazaran a la propiedad rural, es de temer una agudización de la violencia en la confrontación con la guerrilla y/o con las organizaciones campesinas.

El otro actor preponderante del conflicto son las Fuerzas Militares, que en su defensa de la legalidad no siempre actúan dentro de la ley. Si bien no existen acusaciones fundadas contra el Grupo Mecanizado Maza, localizado en Cúcuta; ni contra el Batallón Santander ubicado en Ocaña, sí se han presentado contra el Batallón Rook —acusado de desapariciones—, y especialmente contra la VIII Brigada Móvil —normalmente localizada en Armenia—, durante su estadía en la región.

Muchos testimonios coinciden en acusar a esta última de detenciones y allanamientos ilegales, torturas, desapariciones y bombardeos a la población civil; acciones éstas que no pueden ser justificadas con la lógica de la guerra.

Más preocupante aún es la conducta de las fuerzas de policía en el departamento, y especialmente de la SIJIN; no sólo se les imputa a agentes de este último organismo campañas de "limpieza social" como las realizadas en el pasado por "la Mano Negra" en Ocaña, y el asesinato de dirigentes populares, sino que su actuar es en ocasiones francamente delincuencial: muchas fuentes los sindican de relaciones con el narcotráfico, incursiones en la delincuencia común y extorsiones a pequeños comerciantes, entre otras cosas, brindando así un panorama de corrupción generalizada. En los mandos de la policía parece haber conciencia de este problema, y en un intento de subsanarlo se procedió al traslado del comandante de la SIJIN.

El 85% de las denuncias contra funcionarios públicos son contra la policía y especialmente el citado organismo, pero la ineficiencia y las limitaciones de la Procuraduría regional, y el miedo de los ciudadanos a atestiguar, favorecen esta situación de impunidad.

EL PROCESO DE PAZ CON EL EPL

Desde que el Frente Libardo Mora Toro del EPL se concentró en Campo Giles (municipio de Tibú), el proceso de paz comenzó a mostrar dificultades. La larga inactividad en los campamentos produjo fricciones con la comunidad y entre los mismos desmovilizados, agravadas por la falta de un fuerte liderazgo interno y la baja capacitación de los ex-combatientes.

A lo anterior hay que sumar la lentitud de la Consejería de Paz en el abastecimiento de los campamentos, y la presencia cercana de otros grupos guerrilleros que incitaron a aquellos a huir con el armamento, conformándose así un alto índice de desertores del proceso; otros guerrilleros fueron expulsados por el responsable del campamento por continuar con el boleteo y la extorsión, todo lo cual llevó a que más de un tercio de los desmovilizados abandonaran el campamento, y fueran reemplazados por simpatizantes o familiares de los guerrilleros. El proceso de reincorporación a la vida civil de los ex-combatientes no fue manejado ágilmente por el Estado, en un contexto de múltiples factores adversos: la sospecha generalizada pero infundada sobre estas deserciones como una táctica de doble juego aplicada por el EPL; la presencia activa de otras guerrillas, las cuales perturbaron el sentido político y económico de la reinserción, al obligar a los desmovilizados a abandonar sus zonas de influencia; y la baja calificación de los ex-combatientes, muchos de ellos guerrilleros de última hora.

Como en otras partes del país la Oficina Nacional de Reinserción se caracterizó por su lentitud e ineficiencia: apenas en julio se nombró un director departamental de reinserción; en octubre no se había contratado aún una firma especializada para la asesoría de los proyectos económicos que contemplan los acuerdos; y, a finales de noviembre, ya sobre el primer vencimiento de los acuerdos, no se había hecho el primer desembolso para los proyectos productivos.

El bajo perfil que mantiene esta oficina ha generado un total aislamiento de la sociedad civil en el proceso, dificultando, por ejemplo, la consecución de empleo para los desmovilizados y la aceptación de estos por parte de los gremios campesinos. La

lentitud en brindar capacitación a los ex-combatientes, proceso que se podría haber comenzado desde los campamentos, dificulta aún más su inserción en el mercado laboral. Es de destacar, sin embargo, el apoyo prestado por la gobernación departamental a través de la creación de un Fondo de paz, y por algunas entidades estatales como el SENA, el HIMAT, el INCORA y especialmente el CORPES; en cambio, sorprende la desvinculación del PNR de este proceso de paz.

En estas condiciones se puede afirmar que el proceso de reinserción en Norte de Santander ha estado a la deriva, favoreciendo que unos pocos de los 127 desmovilizados del departamento tomaran la solución en sus manos al recurrir a la delincuencia común como forma de subsistencia. En cuanto a la seguridad de los ex-combatientes, se cuentan en el departamento cuatro desmovilizados muertos y uno desaparecido, de los cuales al menos dos abatidos en operativos en contra de la delincuencia común.

Así, el proceso de paz con el EPL no ha sido un éxito ni mucho menos un ejemplo alentador para otras guerrillas que hipotéticamente quisieran seguir el mismo camino. Sin embargo, y a pesar de que los distintos factores de violencia permanecen activos en la región, existen algunas circunstancias que podrían favorecer considerablemente la distensión regional, entre las cuales se encuentran la energía con que la mayor parte del movimiento social, y especialmente sus dirigentes, rechazan cualquier solución o injerencia armada en los conflictos sociales; la actitud relativamente legalista de las Fuerzas Armadas; e indicios aún tenues de control sobre los miembros de la policía que actúan fuera de la ley. No menos importante en este sentido es el fuerte interés de reconocimiento político y la tendencia a la concertación que manifiestan sectores de la guerrilla, y la clara predisposición a las soluciones políticas que tienen dirigentes gremiales, sociales, políticos y religiosos de Norte de Santander.

Muchos de los dirigentes regionales tienen conciencia de la crisis de desarrollo que vive el departamento, y de la necesidad de generar un frente común que busque formas amplias de concertación en aras del interés general, a pesar de que sus propios vicios administrativos no prometen un cambio a corto plazo. Esta conciencia ha generado espacios de diálogo entre los diferentes

actores, y especialmente entre la sociedad civil y la guerrilla, los cuales, aunque relativamente tolerados, son aun reducidos debido a su ilegalidad. Ampliarlos y de alguna manera legitimarlos es una de las principales expectativas de muchos de los actores regionales.

RECOMENDACIONES

– Para asumir las alternativas más viables de desarrollo regional, es necesario que el Estado nacional acepte y apoye interlocutores como el Frente Común de Norte de Santander, en la perspectiva de constituir escenarios de concertación entre todos los sectores del departamento.

– Dado el abandono estatal de las zonas marginadas, se requiere garantizar una mayor presencia y eficiencia de las instituciones del Estado, especialmente en la región del Catatumbo.

– En vista de los altos niveles de corrupción y malversación de fondos en el Departamento de Norte de Santander, al igual que en los departamentos de Córdoba y el Putumayo, se recomienda establecer mecanismos urgentes de fiscalización de la administración pública.

– Se recomienda revisar la política de enclave de ECOPETROL y tender hacia el desarrollo regional concertado para que la sociedad se sienta comprometida con la empresa petrolera.

– Para evitar que las diversas asociaciones gremiales y cívicas de la sociedad civil zozobren en medio de la violencia guerrillera y contraguerrillera, se recomienda fomentar los diálogos de las Fuerzas Armadas con la sociedad civil.

– Debido a múltiples denuncias de la población, se recomienda una depuración de la SIJIN departamental.

– Dado el desorden social y la violencia que podría acarrear la creciente presencia y actividad narcotraficante en el departamento y en especial en Cúcuta, es necesario que los organismos de seguridad y las autoridades judiciales nacionales y regionales pongan especial énfasis en el enfrentamiento al narcotráfico en Norte de Santander, extremando las medidas de fiscalización y control de esos mismos organismos.

DEPARTAMENTO DE RISARALDA

CONTEXTO

El departamento de Risaralda es una de las regiones del país con mejor calidad de vida; pero al mismo tiempo es una de las más violentas: según recientes estadísticas del Centro de Investigaciones Criminológicas de la Dijin, tiene las segundas tasas más altas en criminalidad, homicidios y hurtos en toda Colombia, pese a que en la actualidad no sea sede de operaciones de ningún grupo guerrillero consolidado.

Lo que vive Risaralda y en general el eje cafetero es una violencia difusa, delincuencial y cotidiana; una violencia "de la calle" que, a diferencia de otros fenómenos violentos que azotan el país, no cuenta con actores claramente definidos y por lo tanto no es negociable.

La continua acumulación de riqueza generada por la economía cafetera y la redistribución adelantada por la Federación de Cafeteros, ha posibilitado que hoy en día y pese a todas las deficiencias que aún subsisten, índices como el cubrimiento de servicios públicos o el nivel de ingresos per cápita de este departamento se encuentren muy por encima del promedio nacional.

Y aun más, esta prosperidad también se sustenta, entre otros factores, en la pujante industria de confecciones y en el comercio en Pereira y Dosquebradas; en el cultivo agroindustrial de la caña

en el valle del río Cauca; en la creciente promoción de cultivos no tradicionales como las frutas tropicales, y en las inversiones del narcotráfico. Desde luego, no todo Risaralda cuenta con iguales niveles de desarrollo, como lo evidencian los dos municipios de mayor extensión territorial, Mistrató y Pueblo Rico en los límites con el Chocó, misérrimos en comparación con municipios como Belén de Umbría o Santa Rosa del Cabal.

Tanto en Mistrató como en Pueblo Rico se concentra una problemática social tan aguda como inadvertida por la opinión pública regional y nacional: la situación de la población indígena Embera Chamí. Alrededor de 10.000 indígenas viven enemistados entre sí en los resguardos de la margen derecha (17.770 ha.) y de la margen izquierda (7.596 ha.) del río San Juan, en medio de una marcada crisis cultural: sin haber asimilado la cultura de los blancos, han perdido la suya propia.

Así, estos Embera se encuentran desgarrados entre el aprovechamiento tradicional de la tierra de sus antepasados, y la explotación muchas veces indiscriminada de los bosques calcada del proceder de los colonos; entre las prácticas curativas cada vez más olvidadas del curandero jaibaná, y la medicina de los blancos; entre sus antiguas formas de litigar los conflictos, y las leyes del Estado colombiano. Este desgarramiento ha contribuido decisivamente a la erosión del respeto a las autoridades tradicionales, a conflictos en el interior de la misma etnia, a su desubicación política, social y económica en la sociedad risaraldense, y a la indefensión de los indígenas cuando tuvieron que enfrentar, atrapados entre dos fuegos, la violencia guerrillera y contrainsurgente de la segunda década de los años ochenta.

Por lo demás, el saneamiento de los resguardos adelantado lentamente por el INCORA ha acarreado conflictos por la posesión de tierras con los colonos.

Frente a todo este complejo panorama de abandono de la población indígena, ni la sociedad risaraldense, ni el Estado colombiano brindan mayores perspectivas de solución: así, la oficina departamental de asuntos indígenas cuenta con un presupuesto anual de tan sólo nueve millones de pesos para todos estos resguardos.

De otra parte, más allá de los conflictos específicos de la problemática indígena, en la violencia en este departamento pa-

recen confluir varios factores estructurales, entre los cuales se pueden destacar ahora: una larga y en varios municipios muy marcada "tradición" violenta que hunde sus raíces en períodos anteriores a la violencia bipartidista; altos niveles de flujos migratorios producidos por la cosecha cafetera y por el carácter central de esta zonas, "tierra de tránsito" entre varios sectores del país; la presión sobre la tierra en varios municipios minifundistas, menos favorecidos en el departamento; los altos índices de desempleo en algunos municipios, conjugados con altas expectativas de bienestar personal; y por último, la influencia del narcotráfico y el consumo de basuco.

ACTORES VIOLENTOS

En primer lugar la violencia en Risaralda se origina en la llamada delincuencia común. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas se registran tasas muy altas de modalidades delictivas como el hurto, la extorsión, las riñas, los homicidios, el expendio y consumo de basuco y las violaciones.

Los organismos de seguridad encargados de reprimir estos fenómenos, a duras penas cumplen su función: los brotes delincuenciales son demasiado extendidos y contrastan con los limitados recursos humanos y financieros a su disposición; las dificultades organizacionales y de coordinación de cada uno y en relación con los demás, hacen que la SIJIN, la policía, el DAS, el ejército y las autoridades judiciales entorpezcan las investigaciones; y en ocasiones, los mismos agentes estatales se encuentran implicados en las actividades delincuenciales. El Cuerpo Técnico de la Policía Judicial en Pereira cuenta con tan sólo diez agentes que a duras penas pueden llevar a término las múltiples investigaciones que les son encomendadas; y la efectividad en la lucha contra la extorsión del recién creado UNASE está por verse.

La ciudadanía, enfrentada a la frecuente ineficacia de las autoridades y a sus ocasionales brotes de corrupción, y sometida a la intimidación por parte de la delincuencia, ha perdido la confianza en los organismos de seguridad y ante todo en la

justicia, renunciando incluso a denunciar los delitos. Así se va tejiendo un círculo vicioso en el que las autoridades no actúan porque la ciudadanía no denuncia, y esta no lo hace porque aquellas no actúan.

En consecuencia, la aplicación de la justicia tiende a la "privatización" y a la "desinstitucionalización", ya sea porque algunos ciudadanos deciden tomar la justicia por sus propias manos, o porque los organismos de seguridad, desesperados por las dimensiones del fenómeno y la lentitud de los trámites judiciales, deciden "eliminar", es decir, asesinar a los supuestos delincuentes. Operativos de este último tipo con sus grandes "márgenes de error", deterioran a su vez y aún más la confianza de muchos ciudadanos en las autoridades.

En este contexto, merecen una mención especial las sanciones emitidas por parte de la Procuraduría tras denuncias de la diócesis de Pereira en contra de varios agentes, suboficiales y oficiales de la Policía de Pereira, involucrados en los asesinatos de indigentes en dicha ciudad; ellas sin duda contribuyen a la imprescindible depuración de la Policía de Risaralda, y al establecimiento de controles disciplinarios más rígidos en el interior de la institución, como también a que la ciudadanía recobre la confianza en las autoridades. Sin embargo, es importante señalar que la citada problemática de justicia privada y desinstitucionalización de la justicia, no se agota ni en el modo de proceder de una institución específica, ni en hechos como los acaecidos en torno a los asesinatos de indigentes.

El problema de cómo enfrentar un fenómeno delincuencial que desborda el control de los organismos de seguridad es de toda la sociedad risaraldense. Según se pudo constatar en la investigación, son sumamente preocupantes los altos niveles de implícita aceptación con los que cuentan las más diversas prácticas de justicia privada y desinstitucionalización de la justicia tanto en las zonas urbanas como rurales. En conversación con los investigadores, los más diversos representantes de la comunidad —curas y tenderos, políticos y cafeteros, alcaldes y líderes comunales— implícitamente se mostraron de acuerdo con el ajusticiamiento de delincuentes o drogadictos, ya sea por parte de la ciudadanía o de las autoridades.

El crimen organizado es otro fenómeno que parece ser tolerado por la sociedad y que cuenta con altos niveles de impunidad determinados por la ineficacia de los organismos de seguridad.

Organizaciones delictivas "menores" como redes de trata de blancas o robo de carros, o "mayores" como redes del narcotráfico, han encontrado en este departamento un terreno abonado para sus acciones; y en lo que al narcotráfico se refiere, Risaralda parece ser sobre todo un importante centro de operaciones de grandes narcotraficantes, quienes desde ahí coordinan el acopio y la exportación de cocaína desarrolladas en otras zonas del país.

Aunque sólo sea por la cercanía geográfica con el norte del departamento del Valle, es muy probable que algunos narcotraficantes de Risaralda se encuentren muy cercanos al núcleo de quienes desde la muerte de Gonzalo Rodríguez Gacha se vienen perfilando como los más violentos del país: los hermanos Urdinola. Igualmente, es evidente que existen en Risaralda gigantescas inversiones en la economía legal de dineros provenientes del narcotráfico. De otro lado, en esta zona parecen operar varias redes narcotraficantes "menores" que se encargan de distribuir bazuco y cocaína en el mismo departamento. Por último, se tiene noticia de que en zonas apartadas de Risaralda existen cultivos de amapola.

En muchos municipios es notorio el poder no sólo económico, sino también político y social que han adquirido los pequeños, medianos y grandes narcotraficantes. Al menos en un caso, este poder llegó hasta la conformación de aparatos de violencia propios, como el de "Los Magníficos" en Quinchía, grupo paramilitar que fuera liderado por un supuesto narcotraficante, el cual con la anuencia y posible complicidad de las autoridades locales, operó en contra de eventuales adversarios políticos supuestamente ligados al EPL, y en contra de adversarios en el mercado ilegal.

Aún cuando "Los Magníficos" fueron desintegrados por el DAS y su líder detenido, durante la investigación realizada por la Comisión de Superación de la Violencia se pudieron recoger insistentes rumores en torno a un reagrupamiento de algunos de sus miembros, probablemente para enfrentar una disidencia del EPL que aún opera en la zona.

En otros casos, la presencia narcotraficante se expresa de manera menos estructurada, pero igualmente nefasta, en los frecuentes ajustes de cuentas y asesinatos selectivos; es decir, en la violencia que se origina en la ilegalidad del negocio.

En este contexto, es sumamente preocupante la "sicarización" de varios municipios de Risaralda, que bien parecen "pequeños Medellínes": la demanda de mano de obra violenta y de colaboración en el negocio por parte de los narcotraficantes ha conducido a que muchos jóvenes, ante la ausencia de otras perspectivas para su futuro y atraídos por la "plata fácil", hayan escogido el tráfico de drogas o el asesinato como modos de ganarse la vida. Igual que en Medellín, el fenómeno del sicariato tiende a desbordar los límites del mismo narcotráfico al brindar una vía "fácil" de resolución de toda clase de conflictos entre los ciudadanos y posibilitar el ejercicio generalizado de la justicia privada.

EL PROCESO DE PAZ CON EL EPL

La violencia estrictamente política en la década de los ochenta se encuentra ligada a la aparición en el Eje cafetero del Frente del EPL Carlos Alberto Morales, que luego pasaría a ser llamado Frente Oscar William Calvo, y a la lucha contrainsurgente adelantada por las Fuerzas Armadas. Según el testimonio de un exguerrillero, el frente llegó a contar en su mejor momento con 200 a 250 combatientes y un número considerablemente mayor de milicianos. El grupo logró sobrevivir a cercos militares en 1984, 1985 y 1988 y actuaba en los departamentos de Risaralda, en el oriente de Caldas y en el sudoeste de Antioquia.

Varios ex-combatientes entrevistados señalaron al año 1988 como el de la ofensiva más fuerte en contra del EPL y de su base social: tras el secuestro y asesinato del cafetero Hernán Londoño por parte de esta organización, el Batallón San Mateo de Pereira, apoyado según algunas fuentes por grupos paramilitares financiados por la clase dirigente regional, desató una contraofensiva que incluyó detenciones ilegales, torturas, desapariciones y asesinatos en el resguardo indígena de San Lorenzo en Riosucio,

Caldas (donde se encontró el cadáver del secuestrado), y detenciones ilegales y torturas en la misma ciudad de Pereira.

Por estos hechos, la Procuraduría ordenó la destitución de un mayor del Batallón San Mateo.

De todos modos el EPL nunca parece haber constituido una amenaza realmente seria para la clase dirigente del Eje cafetero.

Los fortines guerrilleros fueron ante todo los municipios periféricos de la zona cafetera en los límites con el Chocó, y todo indica que aquel incursionó sólo ocasionalmente en los municipios "ricos" del núcleo de dicha zona. Quizá por ello la guerrilla fue percibida por buena parte de la clase dirigente como un problema marginal; y tan pronto como se pasó de límite, como en el secuestro mencionado, a esta clase social le fue posible cerrar las filas y enfrentarlo con éxito a través de las Fuerzas Armadas o de grupos paramilitares o de autodefensa. Así, la amenaza guerrillera siempre pudo mantenerse a raya, lo que puede haber contribuido a que en la actualidad el proceso de desmovilización provoque cierta desidia entre algunos círculos de la clase dirigente.

Alrededor de 115 guerrilleros se quedaron a vivir en el Eje cafetero tras la desmovilización del EPL, y como en otras partes del país su reinserción ha resultado tortuosa: tan sólo en diciembre de 1991, es decir nueve meses después de la entrega de armas, los primeros proyectos productivos de los desmovilizados comenzaron a ser aprobados; demora producida por las dificultades creadas por la concepción misma de la política de reinserción, pero también por la desorganización y desorientación interna del EPL, la insuficiente integración de los gremios del sector productivo al proceso, la demora en la asignación de recursos económicos por parte de las instancias nacionales, y la falta de coordinación con los organismos asesores en la elaboración de los proyectos productivos.

De todos modos hay que mencionar la cooperación prestada al proceso por entidades estatales como la Gobernación, el SENA y el INCORA; y decir que en los proyectos municipales de desarrollo contemplados en los acuerdos, poco se ha podido adelantar.

En cuanto a la seguridad de los desmovilizados, la situación es de una tensa calma. Los ex-guerrilleros han recibido amenazas;

la distensión con varias de las familias que sufrieron en carne propia la violencia guerrillera no ha podido lograrse; y en el mes de diciembre fue asesinado un ex-combatiente y otro herido. En todo caso las relaciones entre los dirigentes de los ex- guerrilleros y los organismos de seguridad son buenas en términos generales, y ambos sectores reconocen la voluntad de paz de la contraparte.

Sin embargo, dos factores pueden llegar a perturbar seriamente el proceso de paz en Risaralda, al desacreditar ante la opinión pública la desmovilización de la guerrilla: el accionar de una disidencia del EPL y la incursión en la delincuencia de varios ex-combatientes. La primera tuvo su origen en diferencias políticas que se ventilaron en el campamento de paz de Villa Claret: alrededor de 15 combatientes no estuvieron de acuerdo con la política de desmovilización y se adscribieron, al parecer, al sector de Francisco Caraballo y la Coordinadora Guerrillera que en Risaralda, a diferencia de lo sucedido en otras partes del país, hasta finales de 1991 no ha podido o querido copar los espacios dejados por el EPL.

Probablemente hoy en día la disidencia, cuyo epicentro de operaciones estaría en el municipio de Quinchía, esté conformada por entre 15 y 30 combatientes, varios de ellos miembros de las antiguas milicias del EPL. Las versiones en torno a su grado de politización son contradictorias: si bien parece tener vínculos con la Coordinadora Guerrillera, también se reportan muchos de sus operativos como típicamente bandoleros. El único desmovilizado del EPL que permanecía en Quinchía adelantando trabajo político para la Alianza Democrática/M-19 tuvo que abandonar el municipio debido a las amenazas de sus antiguos compañeros. Los organismos de seguridad, entretanto, reportan varios operativos en contra de este grupo: así, en un supuesto enfrentamiento fueron muertos cinco sospechosos de ser miembros suyos, y un agente encubierto de la policía.

De otro lado, en varios casos se ha podido comprobar que ex-combatientes del EPL han incurrido en prácticas delincuenciales como robos a mano armada, extorsiones y sicariato, en proceso de descomposición delincuencial de la base guerrillera que se ha visto acelerado por la falta de control de la antigua dirigencia sobre los ex-combatientes, y la lentitud del proceso de reinserción.

En resumen, la violencia que vive el departamento de Risaralda es compleja: en ella confluyen, entre otros, la delincuencia común, la justicia privada, el narcotráfico y la desintegración de un grupo guerrillero; pero a su complejidad no parece existir en Risaralda una conciencia clara en torno a las dimensiones del problema: casi todos los entrevistados coincidieron en alabar el "remanso de paz" que constituye el departamento en comparación con otras regiones del país. De hecho, los risaraldenses parecen haber aprendido a convivir con la violencia, llegando hasta el punto de ignorarla; y pese a contar con una sociedad civil relativamente fuerte y organizada que podría facilitar la concertación entre el Estado, la sociedad y los grupos económicos, los procesos de superación conjunta de la violencia son incipientes. En este contexto es de resaltar la actitud de la gobernación departamental que, siguiendo los lineamientos de la Estrategia Nacional contra la Violencia, ha convocado a Consejos de Seguridad y de Gobierno abiertos a la comunidad.

Aunque sólo sea en vista de una posible agudización de la crisis social a raíz del proceso de apertura económica y de la crisis cafetera, parece importante implementar instancias y dinamizar procesos que puedan contribuir a concientizar la sociedad risaraldense en torno a la problemática de la violencia, y posibilitar su paulatina superación. Ello sería importante no sólo para el mismo departamento, sino para todo el país: en cierto sentido, la violencia difusa y cotidiana que vive Risaralda es paradigmática de lo que podría suceder en toda Colombia a medida que los conflictos violentos cada día tienden más hacia la despolitización y la desinstitucionalización.

RECOMENDACIONES

– Ante la complejidad del fenómeno de la criminalidad en el departamento de Risaralda, se recomienda conformar un grupo de trabajo regional para el estudio de la violencia conformado por investigadores independientes, que haría el diagnostico de las causas de la violencia generada por la delincuencia y el ejercicio de la justicia privada, al igual que elaboraría propuestas al

Estado y a la sociedad sobre cómo enfrentar la delincuencia común y organizada y cómo impedir el ejercicio de la justicia privada.

– Ante la crítica situación que viven las comunidades indígenas de Risaralda es necesario agilizar el saneamiento de los resguardos de la margen izquierda y derecha del río San Juan. Igualmente, los organismos competentes deben iniciar una paciente labor de reflexión e investigación con estas comunidades indígenas para solucionar su conflicto interno.

– En vista de las dimensiones que han adquirido los fenómenos del narcotráfico y del sicariato en Risaralda, se recomienda que el Estado adopte medidas de emergencia, similares a las que se vienen implementando en Medellín para la prevención de la delincuencia juvenil y la rehabilitación de jóvenes sicarios.

Igualmente, es importante adelantar campañas y debates públicos sobre estos problemas.

NOROCCIDENTE DE ANTIOQUIA

CONTEXTO

El llamado "occidente lejano" de Antioquia se encuentra conformado fundamentalmente por los municipios de Frontino, Dabeiba, Peque, Cañasgordas y Uramita, en límites con el Urabá antioqueño, gran parte de los cuales son zonas de colonización con población ante todo campesina, y la presencia de algunos resguardos indígenas en Dabeiba y Frontino.

Sus principales actividades económicas son la agricultura y la ganadería; y como "polo de desarrollo" se destaca Frontino, que además de ser un centro comercial y de servicios importante para el área rural del cual dependen los otros municipios, cuenta con un próspero cultivo de lulo, una industria panelera tradicional y una creciente ganadería extensiva. Por su parte Dabeiba, que es el puerto terrestre más importante sobre la carretera al mar, se caracteriza por un febril comercio entre Urabá y Medellín, así como por una industria trilladora que procesa el maíz que se cosecha en Urabá y lo comercializa en la región y hacia la capital departamental.

Los municipios de Uramita, Peque y Dabeiba se caracterizan por una típica agricultura de economía campesina con preponderancia del minifundio, de fríjol, maíz, lulo y café. La crítica situación socioeconómica de los dos primeros se refleja en su

atraso con respecto al resto del departamento y a los mismos Frontino y Dabeiba; por su parte Cañasgordas, donde coexisten la economía campesina, la producción de café y caña panelera en pequeña escala, así como las haciendas ganaderas y paneleras de gran extensión, es un municipio en el cual más del 40% de las zonas rurales cuentan con servicios públicos, contrastando con el resto de los municipios del noroccidente, en donde faltan los servicios o su prestación es deficiente.

Uno de los problemas fundamentales de toda la región es la carencia de vías de comunicación de los corregimientos con sus cabeceras municipales, como en el caso de Uramita, donde las poblaciones más prósperas tienen comunicación con el municipio de Frontino pero no con su cabecera municipal. De igual manera, las pésimas condiciones en que se encuentra la carretera al mar dificultan el transporte en época de invierno, pues los frecuentes derrumbes incomunican a toda la región. Ello hace que uno o dos comerciantes en cada cabecera municipal monopolicen la comercialización de los productos agrícolas hacia la capital, así como el abastecimiento de bienes de consumo que se traen de ella.

La falta de buenas vías de comunicación y el desigual desarrollo económico y social entre los corregimientos y las cabeceras que están más cerca de la carretera al mar, y las subregiones marginadas que limitan con los departamentos de Chocó y Córdoba, son consecuencia también de la privatización de la administración pública por parte de los jefes políticos de la región, quienes destinan los presupuestos hacia los zonas privilegiadas. Esta situación, unida a la discriminación étnica en Frontino por parte de una pocas familias tradicionales de la élite antioqueña, y en Dabeiba por parte de los políticos locales, ha propiciado altos índices de pobreza, en especial entre las comunidades indígenas.

De otro lado, la insuficiente presencia de la entidades estatales, a excepción del PNR en Peque y el INCORA en Cañasgordas, así como el incumplimiento del DRI para iniciar sus programas, contribuyen a que los municipios del occidente lejano sigan sumidos en el atraso económico y social y no se vislumbren alternativas efectivas de desarrollo.

En lo que a la tenencia de la tierra se refiere, en Dabeiba predominan las pequeñas fincas, pero es significativa la presión

por la tierra por parte de los colonos que han llegado en busca de las promesas que esta población brinda por su estrecha relación con Urabá. De igual manera en Frontino, donde la posesión de la tierra se encuentra en manos de unos pocos hacendados dedicados a la siembra de caña panelera o a la ganadería extensiva, existe una gran cantidad de campesinos pobres ubicados en las tierras marginadas y menos fértiles del municipio. Este conflicto tiende a agudizarse dado que los hacendados han reemplazado en más de un 40% la producción de caña panelera por actividades más rentables como la ganadería lechera y el cultivo del café, lo que implica que los arrendatarios que antes se dedicaban a la siembra de caña —corriendo con todos los riesgos y costos de producción— ahora queden sin trabajo y sin tierra donde sembrar. Por esta razón los campesinos han continuado la colonización de tierras "baldías", talando de manera indiscriminada los bosques, para dedicarse sin ningún tipo de tecnificación al próspero cultivo de lulo, del cual la región en la actualidad produce el 80% de la producción total del departamento.

A pesar de que tanto en Dabeiba como en Frontino existe entonces una fuerte presión sobre la tierra, en ninguno de los dos municipios existen planes de reforma agraria. Cañasgordas es el único municipio de la región contemplado en estos planes.

Los indígenas Embera Catío, población minoritaria a causa de la continua colonización antioqueña del presente siglo, han sido desplazados de sus antiguos territorios hacia las zonas donde se inicia la selva chocoana en los municipios de Dabeiba y Frontino.

Su nivel de vida es muy bajo, y sufren problemas de desnutrición y un alto índice de mortalidad. Las zonas que hoy habitan son tierras boscosas con una extrema humedad que dificulta la actividad agrícola; además, las comunidades se ven afectadas directamente por el actual proceso de colonización, ya que la presión sobre la tierra se ejerce sobre sus territorios, y al no tener aún títulos sobre estas tierras baldías adjudicadas por el INCORA, los indígenas tienen que esperar la lenta intervención de la entidad estatal para que se pronuncie a su favor, mientras los colonos siembran y posteriormente exigen que se les paguen las mejoras.

ACTORES VIOLENTOS

En el Noroccidente de Antioquia actúan dos frentes de las FARC: el 34 que opera en la zona occidental del municipio de Dabeiba, y el 35 que incursiona desde el Bajo Cauca y Córdoba hacia los municipios de Peque e Ituango. Además hacen presencia dos disidencias del EPL, ambas conformadas antes de la desmovilización: el primer grupo, es la disidencia fuertemente bandolerizada del "Médico Charrasquiel" que tuvo aproximadamente 35 combatientes y que virtualmente fue liquidada por el ejército; y el segundo, que actualmente tiene su núcleo en Frontino, es el Frente Lisandro Serna, con un actuar más político y más ligado a la Coordinadora Guerrillera, el cual parece acogerse a los lineamientos del líder disidente Francisco Caraballo. Por último, en dicha área operan las milicias del EPL que no fueron tenidas en cuenta en el proceso de paz y que se mantuvieron armadas, convirtiéndose algunas de ellas, como en Peque, en bandas de delincuentes, o en canteras de reclutamiento para las FARC.

El secuestro por parte de estas últimas y el posterior asesinato de la líder cívica Gabriela White a manos del Frente Lisandro Serna en la zona de Murrí aumentó la violencia en la región, especialmente en Frontino. Dicho asesinato condujo a que la élite tradicional y un gran sector de la población se unieran para repudiar el hecho y marginar aún más a los habitantes de la zona donde se perpetró el crimen, ya que Gabriela White era el puente que relacionaba a una clase rica y elitista de Frontino (a la que ella pertenecía) con los sectores marginados y pobres del municipio.

De otro lado, los pobladores del casco urbano han aceptado los atropellos cometidos por el ejército contra los campesinos e indígenas que viven en la zona marginada de Murrí (Frontino) y Dabeiba durante los operativos y los combates sostenidos contra las FARC y la disidencia del EPL. En tal sentido existen algunas denuncias en la Procuraduría de los abusos cometidos contra la población indígena; y en Dabeiba se tiene noticias de violaciones a los derechos humanos por parte de agentes estatales, pero al igual que en toda región, existen pocas denuncias formales.

En relación con ellas los organismos de seguridad en ocasiones entorpecen las investigaciones, como sucedió en el caso de la tortura y el posterior asesinato de cinco jóvenes acusados de ser colaboradores del EPL, ocurrido en Dabeiba el 31 de diciembre de 1989; o impiden las acciones en defensa de los derechos humanos por parte de los pobladores, tal como sucedió en el caso de los curas párrocos de Dabeiba que por petición del ejército al Obispo de Santafé de Antioquia, sucesivamente fueron trasladados a otras localidades. Los sacerdotes fueron acusados de ser colaboradores de la guerrilla por oponerse a las requisas y decomisos de comida que el ejército imponía a los campesinos.

Todo lo anterior contribuye a mantener situaciones de impunidad y a atemorizar a la población.

Durante su bonanza, el narcotráfico irrumpió en toda la región y afectó especialmente la vida económica y social de Dabeiba, Peque y, en menor grado, Frontino; sin embargo, las fuentes coinciden en que no tuvo ninguna incidencia en el conflicto armado ni conformó grupos paramilitares o de autodefensas.

Al parecer en toda la región, y en especial en Frontino, existen cultivos de coca; también se comenta de la existencia de laboratorios en Frontino y Peque. Los pobladores conviven con un problema que ha afectado especialmente a los jóvenes, quienes además de consumir basuco trabajan como "mulas" para transportar la droga hacia Urabá, puerto de embarque para el exterior. El proceso de cultivo, procesamiento y comercialización del alcaloide se realiza ante una actitud permisiva y en algunos casos cómplice de algunas autoridades civiles y militares. El narcotráfico también ha hecho presencia con algunas inversiones en grandes haciendas ganaderas, contribuyendo a mantener en Frontino la estructura de concentración de la tierra.

Por último, son preocupantes las mismas "operaciones de limpieza social" que se vienen realizando principalmente en Frontino contra expendedores de droga provenientes de Peque y contra jóvenes supuestamente drogadictos, y la aceptación por parte de la población de estas prácticas.

EL PROCESO DE PAZ CON EL EPL

En esta región de Antioquia operó el Frente Pedro León Arboleda del EPL, pero no tuvo mayor importancia política ni militar. Durante el proceso de paz se concentró en el campamento de Labores, en la localidad de Belmira, pero por la presión de las FARC y del sector del EPL comandado por Francisco Caraballo que desde un principio no se acogió al proceso, surgieron las dos disidencias anteriormente mencionadas. El proceso de reinserción se ha visto dificultado en primer lugar por las amenazas que poco después de la desmovilización ejercieron las FARC y las dos disidencias citadas, sobre los miembros de Esperanza, Paz y Libertad ubicados en Frontino y Peque, acusándolos de ser informantes del ejército y obligando a más de 20 desmovilizados a abandonar dichos municipios y concentrarse en Medellín. En la región se han producido cinco asesinatos de ex-guerrilleros: uno en Peque, atribuido a las FARC en el marco de una "operación de limpieza social", dos en Labores y dos en Barbosa, en los cuales podrían estar implicados miembros de la policía y el DAS rural.

Otros factores que han dificultado la reinserción son la falta de colaboración de sectores económicos fuertes como los paneleros y ganaderos en Frontino o los comerciantes en Dabeiba, al igual que la ineficiencia administrativa y la lentitud burocrática de la Oficina Nacional de Reinserción para contratar las asesorías, aprobar los proyectos y efectuar los desembolsos.

Como consecuencia de todo lo anterior y tras el proselitismo adelantado por las FARC en los últimos meses en Dabeiba, al parecer unos pocos reinsertos han vuelto a la vida armada. De todos modos, es importante resaltar los esfuerzos hechos por la Oficina Departamental de Reinserción con sede en Medellín para sacar adelante los proyectos productivos de los 50 reinsertos ubicados en el Noroccidente. Así, se viene adelantando un proyecto para la producción de chontaduro en Frontino del cual se beneficiarían 28 reinsertos; y el INCORA ya adquirió una finca de 430.3 ha. por un valor de $147.4 millones, todo con la oposición manifiesta de los campesinos que siembran chontaduro en las fincas de la comarca y que ahora temen quedar desempleados. Ellos no fueron tenidos en cuenta por el proceso de reinserción.

Para lograr la superación de la violencia en el Noroccidente de Antioquia es imprescindible que los diversos actores de la región, como son las autoridades civiles y militares, los grupos guerrilleros, los hacendados, los comerciantes, los campesinos y los indígenas, manifiesten una verdadera voluntad de paz, dejando atrás las posiciones y actitudes radicales que buscan darle una solución militar a los conflictos. De igual manera, es indispensable para un desarrollo integral tener en cuenta a los campesinos pobres y a los indígenas Embera Catío en la planeación y ejecución de los programas.

RECOMENDACIONES

– Urge una mayor presencia coordinada de las entidades estatales para contribuir a la organización de los diversos sectores sociales y buscar de manera concertada solución a problemas centrales como la presión por la tierra, la deficiencia en vías de comunicación y el narcotráfico, entre otros. Esta coordinación podría ser liderada por el Plan Nacional de Rehabilitación.

– Es necesario apoyar los esfuerzos de concertación que se vienen realizando en la región. Tras el taller realizado por la Comisión de Superación de la Violencia en Frontino, se creó una Comisión Regional encargada de preparar e impulsar un segundo taller, más amplio y decisorio; igualmente, los alcaldes regionales se comprometieron a elaborar y desarrollar un plan educativo y de desarrollo para el occidente lejano.

DEPARTAMENTO DEL CAUCA

CONTEXTO

Este departamento se caracteriza por una heterogeneidad cultural y social contradictoriamente expresada en discriminación a los indígenas y campesinos, y en la falta de participación política y económica del conjunto de los ciudadanos. En el primer sentido, la élite regional mantiene una desconfianza tradicional frente a la capacidad de los citados sectores étnico y social para gestar el desarrollo a través de sus propias organizaciones; y peor aún, algunos reproducen visiones que criminalizan a los movimientos sociales, obstaculizando así su participación política.

Los mismos movimientos sociales, por su parte, han estado interferidos por los tradicionales mecanismos de cooptación de las redes clientelistas y por los esquemas de una izquierda atrapada en el conflicto armado.

La exclusión de buena parte de la población de la toma de decisiones económicas y políticas ha facilitado la desviación y la concentración de los recursos estatales en favor de unos pocos sectores privilegiados de la sociedad caucana; los recursos y los esfuerzos locales se han dirigido hacia la meseta de Popayán, donde hay una gran variedad de cultivos agrícolas, y hacia el norte del departamento, donde los ingenios del Valle desarrollan una economía de enclave.

La riqueza relativa de estas zonas contrasta con la pobreza y miseria en que están sumidas las comunidades campesinas e indígenas del sur, los colonos de la zona del pacífico, donde no existe ningún tipo de presencia estatal, y las comunidades indígenas del nororiente y centro del departamento, donde actuó el Quintín Lame. Finalmente, la exclusión política y la presencia de la guerrilla contribuyeron a que los conflictos se resolvieran violentamente.

Además, buena parte de la élite regional caucana ha carecido de una actitud empresarial de desarrollo que permita modernizar la economía caucana y extender sus beneficios también hacia los sectores menos favorecidos; y su modelo tradicional de organización de las actividades productivas ha hecho crisis por su incapacidad para responder a las exigencias del mercado, y puede zozobrar aún más con la apertura económica. Igualmente, la élite regional fue incapaz de comprometer al gobierno nacional en la promoción del desarrollo del departamento. Por todo lo anterior, según algunos investigadores, el Cauca experimenta en la actualidad un atraso económico de más de 40 años con respecto a las zonas más desarrolladas del país, que se expresa en una participación decreciente en el PIB nacional.

Los problemas del Cauca siguen girando en torno al eje básico de la tenencia y de la productividad de la tierra. Por un lado, aún existen fuertes luchas sobre este recurso, derivadas de la falta de saneamiento, titulación y adjudicación de resguardos a las comunidades indígenas.

En la actualidad, esta lucha adquiere múltiples dimensiones: en primer lugar, se ha venido expresando en el interior de comunidades étnicamente homogéneas como los Páez; en Inzá hoy en día existe un conflicto de linderos entre los resguardos paeces de San Andrés de Pisimbalá y Santa Rosa, originado en la falta de títulos del primero y el intento de expansión del segundo.

Igualmente, la lucha por la tierra puede asumir un carácter interétnico, como en la hoy latente pero ancestral disputa entre paeces y guambianos. En tercer lugar, aparece el conflicto entre los indígenas y los campesinos que se han visto afectados por las tomas de tierra adelantadas por las comunidades indígenas, como sucede en algunas zonas de los municipios de Inzá y de Caldono.

Por último, la dimensión más grave del conflicto por la tierra es la disputa entre indígenas y terratenientes narcotraficantes. El 17 de diciembre fueron asesinados por hombres armados que vestían prendas militares 20 indígenas en la hacienda El Nilo, en el municipio de Caloto; dicha finca se hallaba ocupada por indígenas, estando pendiente un litigio con los propietarios, quienes vendieron la hacienda a narcotraficantes que a su vez amenazaron a los indígenas a través de un abogado. A pesar de que se temía un desenlace violento del conflicto, las autoridades y entidades estatales no tomaron las medidas necesarias para resolverlo: desde hace cuatro años los indígenas habían pedido al INCORA que comprara la finca ocupada, pero esta entidad no realizó la compra ni siquiera después de que los indígenas fueron amenazados; por su parte las autoridades civiles y de policía no hicieron nada para protegerlos, salvo recomendarles que se marcharan de la finca. Después de la masacre no hubo ningún funcionario que tuviera que renunciar por no haber actuado a tiempo.

Recientemente se denunció que una comunidad indígena, después de invadir en el mes de agosto una finca comprada poco antes por narcotraficantes, fue amenazada por hombres armados en la zona de Cachimbal, municipio de Caloto. En efecto, los narcotraficantes vienen invirtiendo en grandes propiedades en el norte del Cauca, y organizando grupos de justicia privada para expulsar a los indígenas que reclamen derechos sobre la tierra. La presencia de los narcotraficantes, dada su fuerte inclinación a recurrir a la violencia, ha alterado la estructura de un conflicto de por sí violento.

El otro aspecto de la disputa por la tierra es el relacionado con su productividad. La élite regional ha venido formulando propuestas de desarrollo opuestas, si no antagónicas a la de las comunidades indígenas; y además sostiene que una de las causas del atraso caucano es la deficiente explotación de la tierra por parte de estas. Sin embargo, esta afirmación tiende a ocultar la propia ineficiencia de la clase dirigente caucana, expresada en la ya mencionada disminución de su participación en el PIB: hacia finales de los años cincuenta el departamento del Cauca contaba con una participación del 5.6% en dicho producto nacional, y para 1975, época en la que recién comenzaban las tomas de

tierras por parte de los indígenas, esta participación se había reducido al 1.6 %, para llegar en 1988 al 1.3%. Así, la responsabilidad por la baja productividad de la tierra no es exclusivamente indígena. Los pequeños productores se ven enfrentados a varios problemas: los suelos del Cauca son poco fértiles y exigen asistencia técnica, créditos baratos y vías de comunicación, y su carencia ha dificultado el control de las comunidades indígenas sobre la comercialización de sus productos.

De todos modos, y si bien no hay que perder de vista que para los indígenas la tierra no es solamente un medio de subsistencia, sino también un espacio para preservar o recuperar su cultura, sus costumbres y su identidad, el problema de la productividad en las zonas indígenas es real y en muchas comunidades ha dado lugar a altos índices de pobreza y de miseria. En ello tienen una gran responsabilidad las organizaciones indígenas que al enfatizar la formación jurídica y cultural, descuidaron la capacitación de las comunidades en aspectos económicos, y en particular en la definición, ejecución y control de proyectos de desarrollo. En efecto, los proyectos de desarrollo más importantes —el proyecto "NASA", en Toribío y el "Proyecto Global" en Jambaló—, han sido el resultado de la gestión autónoma de las comunidades, más que de una política de la organización indígena como tal.

Si el desarrollo cultural se sigue entendiendo como algo separado del aumento de la productividad, la visión de las organizaciones indígenas conspirará, sin que ello sea intencional, contra el crecimiento y la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades. La baja productividad, aunada a las presiones sobre la tierra, puede fortalecer la opinión de que los indígenas son los causantes del atraso, lo cual a su vez podría entrar a justificar un nuevo ciclo de expulsión de las comunidades de sus territorios.

Como ya se señaló, otro de los graves problemas que aqueja al Cauca, especialmente en las zonas indígenas, es la nula o ineficiente prestación de servicios públicos (acueducto, energía, pavimentación de vías, etc.) y satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, vivienda digna, etc.). En agosto de 1991, los habitantes de los municipios del sur realizaron un paro cívico (llamado Paro del Macizo), exigiendo del Gobierno Nacional soluciones a estos problemas. Para llegar a adoptar estas

soluciones en todo el departamento se requiere de la intervención estatal con participación de las comunidades indígenas y campesinas.

ACTORES VIOLENTOS

En medio de este complejo panorama social, económico y político han hecho su aparición varios grupos guerrilleros y también los narcotraficantes, alterando la estructura de los conflictos sociales. El afán del Estado por recuperar el control territorial perdido apoyándose ante todo en sus Fuerzas Armadas, ha fortalecido la tendencia de intentar resolver los conflictos de una manera violenta.

Ultimamente, en las comunidades indígenas y campesinas se ha extendido vertiginosamente el cultivo de la amapola; los narcotraficantes ofrecen por adelantado a los indígenas y campesinos un millón de pesos para que inicien el cultivo y les pagan $600.000 por cada kilo de "látex" que cosechen.

Este pago también se realiza en especie, representado en bienes de consumo básicos o suntuarios y en armas. En especial en las comunidades indígenas, las tradicionales relaciones sociales entran en crisis a medida que se extiende y se desarrolla el negocio: en lo político, los gobernadores de los cabildos han venido perdiendo autoridad por su permisividad frente a la amapola o por su voluntad de enfrentar su siembra y tráfico; en lo económico, los miembros de las comunidades abandonan sus cultivos de pancoger y comienzan a manejar grandes sumas de dinero sin que mejore a largo plazo su nivel de vida; en lo social y cultural la llegada de foráneos con prácticas y valores mercantilistas influye negativamente sobre las comunidades.

Sin embargo, cabe resaltar la voluntad que tienen algunos gobernadores de cabildos para afrontar la extensión del cultivo de amapola y así poder recuperar la autoridad resquebrajada por el narcotráfico; ellos han solicitado al Estado programas de diversificación de cultivos y otorgamiento de créditos para la inversión. Con tales soluciones, las comunidades esperan poder descartar soluciones de fuerza.

Aspectos del manejo represivo de la amapola como la destrucción de cultivos y la falta de un tratamiento diferenciado entre el cultivador y el traficante sólo contribuyen a agravar el problema. En efecto, después de la destrucción de los cultivos, el traficante retorna a la zona para iniciar de nuevo el negocio a costa de una mayor dependencia de las comunidades; la criminalización de los cultivadores de amapola sólo conduce a que algunos pocos indígenas y campesinos sean procesados penalmente, pero no a que se acabe el negocio.

Ligada a la expansión del cultivo, aparece la delincuencia que agrava el desorden social en el interior de las comunidades, mientras que las debilitadas autoridades tradicionales tienden a ser incapaces de reprimirla. Algunos delincuentes que actúan en las zonas amapoleras son ex-combatientes del Quintín Lame que dejaron de pertenecer a este grupo antes del proceso de paz, y ex- combatientes del M-19 que se "bandolerizaron" después de la desmovilización.

Otros actores violentos en la región son las organizaciones guerrilleras. En las zonas indígenas donde operó el Quintín Lame hoy en día hacen presencia el Frente 6 de las FARC, que opera en los municipios de Miranda, Suárez y Corinto, y ha venido penetrando en la zona indígena de los municipios de Caldono, Mondomo, Jambaló y Toribío; y el Frente 30 del mismo grupo, que opera en la zona de Inzá y Belalcázar. En el resto del departamento operan también el Frente 39 de las FARC y el ELN en la región del Macizo colombiano. Al parecer también opera una disidencia del EPL en el sur del departamento.

La relación de las comunidades indígenas con los frentes de las FARC ha sido bastante problemática, llegando a un enfrentamiento violento cuando esta organización ejecutó, a principios de los ochenta, a varios líderes indígenas que no se subordinaron a su dominio. En otros casos, las FARC se aliaron con terratenientes locales interesados en detener por cualquier medio las luchas indígenas por la tierra. Finalmente, los indígenas buscaron una salida "negociada" a su conflicto con las FARC cuando, en 1985, las comunidades indígenas agrupadas en el CRIC, mediante la Resolución de Vitoncó, lograron someter el accionar de la guerrilla en los resguardos indígenas al control de las autoridades tradicionales.

En vista de lo anterior, es posible afirmar que históricamente el accionar de las FARC en los territorios indígenas se ha basado más en la intimidación que en el apoyo de la población. De ahí que sea inprobable que las FARC y el ELN puedan ganar legitimidad entre la población de los territorios dejados por la desmovilización del Movimiento Armado Quintín Lame. Es de anotar además, que las FARC se encuentran asociadas al mercado de la amapola garantizando la seguridad del negocio y vinculándose a la comercialización del látex.

Los agentes estatales constituyen otro actor violento en el departamento del Cauca. El Estado, en su afán de combatir a los grupos guerrilleros y al narcotráfico, ha desbordado los límites legales y ha violado los derechos humanos de los ciudadanos. Uno de los factores que propician los abusos de las Fuerzas Armadas es su visión criminalizadora de protestas populares como movilizaciones y paros, tal como sucedió en muchas tomas de tierra por parte de las comunidades indígenas, y durante y después del Paro del Macizo, cuando los líderes del movimiento fueron sometidos a atropellos y ultrajes.

Además, prevalece entre algunos miembros de la Fuerza pública la convicción de que los indígenas son culturalmente inferiores y que deben someterse a la tutela de los "blancos"; y al igual que la élite regional, culpan a los indígenas por el atraso del departamento. Esta convicción ha motivado la realización de numerosos actos de violencia contra líderes indígenas, como los asesinatos de Germán Escué, Hernando Camayo y Enrique Yugue, cometidos en 1988.

Actualmente, más del 80% de las denuncias elevadas ante la Procuraduría departamental son contra miembros de la policía por detenciones arbitrarias, maltratos, allanamientos ilegales, hostigamientos e incluso asesinatos cometidos en la ciudad de Popayán. A otros miembros de la policía se les acusa de estar comprometidos en robos y asaltos, y de haberse corrompido con el narcotráfico, al cobrar, igual que los grupos guerrilleros, un "peaje" a los narcotraficantes y en algunos casos asegurar la "seriedad" del negocio, ajusticiando a los que no pagan.

La violación a los derechos humanos se ve favorecida por la impunidad imperante. Ninguno de los asesinatos denunciado por

las comunidades indígenas ha sido esclarecido, y por lo tanto los responsables no han sido castigados. En ello no sólo influye la falta de recursos de las autoridades judiciales para adelantar las investigaciones correspondientes, sino también la obstaculización de las investigaciones por parte de los mismos agentes estatales.

EL PROCESO DE PAZ CON EL MOVIMIENTO ARMADO QUINTIN LAME

En el contexto de persecución y asesinato de líderes indígenas por parte de la guerrilla y de las Fuerzas Armadas, se conformó el grupo guerrillero Quintín Lame que originalmente tuvo un carácter de autodefensa y sólo actuó en las zonas indígenas del Cauca y Huila; en general, este grupo cumplía además funciones policivas en las comunidades, reprimiendo la delincuencia.

Posteriormente, al vincularse a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, asumió el carácter de guerrilla móvil, debilitando así los lazos que unían el grupo a las comunidades, lo cual en algunos casos condujo al desplazamiento de las autoridades tradicionales.

Sobre la efectiva desmovilización del Quintín Lame se ciernen algunas dudas. Entre ciertos sectores sociales y miembros de los organismos de seguridad prevalece la opinión de que los desmovilizados organizaron otra guerrilla: el grupo Alvaro Ulcué, pero hasta ahora esta versión no ha pasado de ser un rumor, pareciendo más bien que este grupo fue un intento abortado de parte de las FARC para ocupar el espacio dejado por el Quintín Lame. En cambio, hay razones para esperar una reactivación de las autodefensas indígenas si la violencia generada por la lucha por la posesión de la tierra vuelve a incrementarse.

La reinserción política y socioeconómica de los ex-combatientes ha sido exitosa. A diferencia de lo sucedido con otros grupos guerrilleros, los ex- combatientes del Quintín Lame saben realizar actividades agropecuarias, cuentan con una gran capacidad para el trabajo asociativo y han podido vincularse a sus comunidades de origen, lo cual ha facilitado la reinserción económica, pues

como comuneros son propietarios de la tierra del resguardo. Los ex-combatientes del Quintín Lame participaron en las elecciones del 27 de octubre como parte del movimiento Alianza Social Indígena.

Este aspecto de la desmovilización contrasta con la notable falta de voluntad de los gremios económicos para vincularse al proceso de reinserción. Igualmente es necesario señalar que la reinserción de los ex-combatientes del Quintín Lame ha sido exitosa al margen del programa estatal, pero la ineficiencia, la demora en la aprobación de los proyectos productivos de los reinsertos y en la celebración de los contratos de asesoría por parte de la Oficina Nacional de Reinserción, si bien no constituyen obstáculos que amenacen con revertir la reinserción, sí limitan el exitoso desarrollo del proceso.

Por último, la desmovilización del Quintín Lame ha dejado un marcado vacío de control social en muchas comunidades: si las autoridades tradicionales y estatales no son capaces de imponer cierto orden en el interior de las comunidades, es previsible un rápido incremento de la delincuencia.

RECOMENDACIONES

– La propuesta de realización de inversiones y de obras que el Comité Cívico Intergremial le presentará al Gobierno Nacional debe ser concertada previamente con otros sectores sociales, y particularmente con las organizaciones indígenas y campesinas. Se recomienda que esta iniciativa sea estudiada y tenida en cuenta por el CORPES en la definición de los planes y programas de desarrollo.

– Se debe agilizar la delimitación de los territorios indígenas y el saneamiento de los resguardos. Al mismo tiempo, la adopción de estas medidas debe ser aprovechada para promover la concertación entre los distintos sectores sociales de la sociedad caucana.

– Con base en la nueva Constitución y previa regulación legal, se debe crear e impulsar la organización de provincias y de consejos provinciales, como instituciones que pueden contribuir a la generación de soluciones a los problemas subregionales.

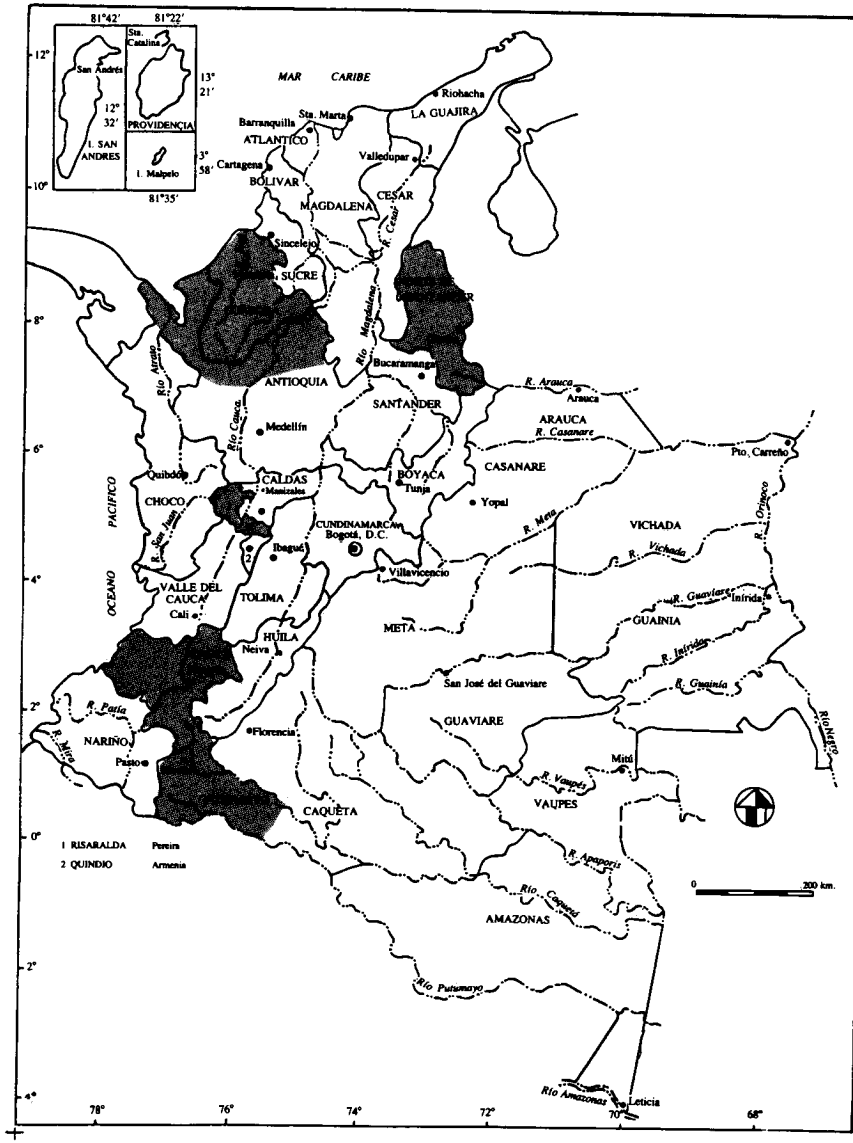
– Es importante impulsar la creación de veedurías populares, con el concurso del PNR y de los alcaldes. Estas veedurías servirán para que la comunidad intervenga en la fiscalización de la realización de inversiones y la prestación de servicios públicos.

– Hay que apoyar a los cabildos como autoridades tradicionales en su papel de interlocutores de la comunidad para contener la expansión de los cultivos de amapola. Con ellos y con las organizaciones indígenas, así como con las organizaciones campesinas, se debe promover la definición de planes de desarrollo alternativos, que contribuyan a erradicar el cultivo de amapola.

– Buscar mecanismos concertados con las comunidades y las organizaciones indígenas dirigidos a estimular proyectos con los cuales se asegure una mayor productividad de la tierra.

– Para asegurar una mayor capacidad operativa de las autoridades en su lucha contra la delincuencia, y para asegurar el respeto del fuero indígena, deben buscarse mecanismos de coordinación entre la fuerza pública y los cabildos indígenas. Entre otras medidas se recomienda asegurar la presencia permanente de representantes de las organizaciones indígenas y de los cabildos en los Consejos de Seguridad.

– Combatir a los grupos paramilitares presentes en el norte del departamento.


81°42'
81°22'
Sta. Catalina
San Andrés
PROVIDENCIA
I. SAN ANDRES
I. Malpelo
12°
32'
13°
21'
3°
58'
81°35'
MAR CARIBE
Riohacha
LA GUAJIRA
Barranquilla
Sta. Marta
ATLANTICO
Valledupar
Cartagena
BOLIVAR
CESAR
MAGDALENA
R. Cesar
Sincelejo
SUCRE
Río Magdalena
Bucaramanga
Río Atrato
ANTIOQUIA
SANTANDER
R. Arauca
Arauca
ARAUCA
R. Casanare
Río Cauca
Medellín
Pto. Carreño
Quibdó
CALDAS
Manizales
BOYACA
Tunja
CASANARE
Yopal
CHOCO
PACIFICO
R. San Juan
CUNDINAMARCA
Bogotá, D.C.
Ibagué
R. Meta
VICHADA
R. Orinoco
R. Vichada
Villavicencio
OCEANO
VALLE DEL CAUCA
Cali
TOLIMA
R. Guaviare
Inirida
GUAINIA
META
HUILA
Neiva
R. Inirida
San José del Guaviare
R. Guainia
R. Patia
GUAVIARE
Florencia
NARIÑO
R. Mira
Pasto
Mitú
R. Vaupés
VAUPES
CAQUETA
1 RISARALDA Pereira
2 QUINDIO Armenia
R. Apaporis
Río Caquetá
0
200 km.
AMAZONAS
Río Putumayo
Río Amazonas
Leticia
12°
8°
6°
4°
2°
0°
2°
4°
78°
76°
74°
72°
70°
68°

ACTORES VIOLENTOS

GUERRILLA Y PROCESO DE PAZ

INTRODUCCION

Uno de los problemas más agudos que deben enfrentar los guerrilleros que se reincorporan a la vida civil es la continuación de las operaciones de guerra en las zonas donde viven, laboran o hacen política.

La ocupación territorial de las áreas donde actuaban los grupos guerrilleros reincorporados a la vida civil, por parte de las FARC y de la UC-ELN, ha sido constante de acuerdo con su política expansiva y la estrategia de guerra prolongada que hasta el momento han mantenido estas dos organizaciones como Coordinadora guerrillera. Así, incluso sus ex-militantes que permanecen en las zonas de operación, quedan expuestos al fuego cruzado entre el ejército y la citada Coordinadora.

Por ello los resultados de los diálogos de Caracas son fundamentales para afianzar un clima de convivencia en las antiguas zonas de operación guerrillera del Ejército Popular de Liberación (EPL) y del Movimiento Armado Quintín Lame.

Como se puede observar en el Cuadro No. 1, un total de 46 ex-guerrilleros del EPL fueron asesinados durante el tiempo transcurrido entre la firma de los acuerdos de paz y finales de noviembre de 1991; tres han perdido algunos de sus familiares, y hay cinco desaparecidos. Los responsables de los asesinatos, de acuerdo con los testimonios recogidos por la Comisión, provienen

de distintos grupos: paramilitares, agentes del Estado, grupos disidentes del propio EPL, y ante todo de los frentes de las FARC o de sus Milicias Bolivarianas.

En todas las regiones consideradas existen serias amenazas contra la vida de los ex-guerrilleros, provenientes de estos mismos sectores, y quienes han sufrido detenciones, han sido en general acusados de estar propiciando acciones de delincuencia común, o en Antioquia de estar ligados o liderando las llamadas "Milicias Populares" en las comunas de Medellín. Sin embargo, estas acusaciones no han encontrado asidero y sólo cuatro de ellos aun permanecen detenidos. En cuanto hace a las zonas de influencia del Movimiento Quintín Lame, han sido asesinados tres de los guerrilleros reincorporados a la vida civil.

Cuadro No. 1

	Asesinatos	Desapari-ciones	Detenciones	Detenciones actuales	Amenazas
Córdoba	8	3	21	2	+
Antioquia	9		12	2	+
Atlántico	*		1		+
Nororiente	8	1			+
Magdalena					+
Urabá	11		1		+
Pasto-Putumayo	**				+
Bolívar	9		5		+
Valle		1			+
Risaralda	1				+
Totales	46	5	40	4	+

* Asesinados varios miembros de la familia de un ex-combatiente.
** Asesinados familiares de dos ex-combatientes.
\+ En el conjunto de los departamentos considerados se presentan amenazas, de distinta índole, contra los ex-combatientes del EPL.

Fuente: Síntesis de los informes presentados al Taller sobre Derechos Humanos, realizado por la Fundación Progresar, Bogotá, diciembre de 1991.

Se podría considerar la siguiente tipología de los agentes ligados de una u otra forma al fenómeno guerrillero, cuya distribución, según las zonas estudiadas en el Informe, aparece en el Cuadro No. 2:

Cuadro No. 2
Tipología de agentes ligados al fenómeno guerrillero

Región	Grupos Disidentes del EPL	FARC	ELN
Risaralda	Pequeños grupos delincuenciales provenientes del Frente Oscar William Calvo		
Norte de Santander	Disidencia política del frente Libardo Toro Mora	Frente 33	Frente Armando Cacua Frente Diego Cristóbal Uribe Escobar Frente Camilo Torres
Cauca	Disidentes políticos del Frente Aldemar Londoño	Frente 6 Frente 30 Frente 29 Frente 8	Frente Manuel Vásquez Castaño
Córdoba	Disidentes del Frente Francisco Garnica en pequeños núcleos delincuenciales	Frente 5 Frente 35 Frente 18	Frente Astolfo González (hoy de la Corriente de Renovación socialista)
Urabá	Pequeña disidencia política del Frente Bernardo Franco	Frente 5 Frente 34	Frente Astolfo González (CRS)
Putumayo	Disidencia del Frente Aldemar Londoño	Frente 32	
Occidente de Antioquia	Disidentes del Frente Pedro León Arboleda. Un grupo de carácter político y otro de tendencia delincuencial.	Frente 34 Frente 35	Frente Compañero Tomás

a. Los distintos frentes guerrilleros, tanto de las FARC como del ELN;

b. Los guerrilleros disidentes del EPL, que mantienen claras posturas políticas;

c. Los guerrilleros disidentes del EPL, del M-19 o del Quintín Lame, que han sufrido un proceso de degradación delincuencial;

d. Aun cuando no son objeto de estudio en este Informe, se deben considerar igualmente los grupos delincuenciales que realizan sus actividades bajo las siglas de los grupos guerrilleros, desmovilizados o no.

EL EJERCITO POPULAR DE LIBERACION

El 30 de noviembre de 1985, a raíz del asesinato de Oscar William Calvo, vocero político del EPL, y luego de un año de vacilaciones y contínuos tropiezos, esta organización guerrillera declaró roto el acuerdo de tregua suscrito con el gobierno de Belisario Betancur el año anterior y reanudó sus actividades bélicas. Pese al fracaso, fruto en buena medida de la mutua desconfianza entre las partes[1], las experiencias adquiridas a lo largo de este proceso reforzaron las nuevas posturas ideológicas que sostenía el grupo desde 1981, cuando en un congreso nacional había abandonado la estrechez dogmática del maoísmo, y había iniciado una revaloración de la acción política y sindical.

Durante este período se produjo en el terreno político un importante acercamiento entre esta organización y estamentos democráticos y organizaciones legales de izquierda, que le permitieron a este movimiento armado ampliar su penetración en áreas urbanas y suburbanas, y cualificar su participación en el movimiento sindical.

Esto se puede apreciar sobre todo en Urabá, donde la tregua significó una temporal apertura de los espacios de acción demo-

1. El excomandante del EPL Bernardo Gutiérrez, en una entrevista reciente definió el proceso de paz bajo Betancur como "una táctica de paz en una estrategia de guerra". Entrevista con Rocío Londoño, en *Cuadernos de la Democracia*, No. 3, julio de 1991, pág. 3.

crática, que hizo posible no sólo una ampliación del trabajo político mediante el Frente Popular, sino también un crecimiento notable en la actividad sindical.

En el terreno militar, una vez rota la tregua, se dio un crecimiento cuantitativo y cualitativo acelerado, que le permitió al EPL aumentar considerablemente su capacidad ofensiva, hasta convertirse a finales de los años ochenta en el tercer grupo guerrillero del país. Fuentes oficiales señalan que para 1989 el número de hombres en armas se acercaba a mil, distribuidos en ocho frentes principales, tal como puede observarse en el Cuadro No. 3. En los dos años siguientes ese numero se duplicaría.

Cuadro No. 3
Frentes del Ejército Popular de Liberación

Frente	Departamento	Regiones
Jesús María Alzate	Antioquia	Urabá
Bernardo Franco	Antioquia	Urabá
Pedro León Arboleda	Antioquia	Noroccidente
Pedro Vásquez Rendón	Antioquia	Nororiente
Marisela Niebles	Antioquia	Medellín
Francisco Garnica	Antioquia	Bajo Cauca
	Córdoba	Alto Sinú
		San Jorge
Carlos Alberto Morales (más tarde Oscar William Calvo)	Antioquia Caldas Risaralda	Sur de Antioquia
Aldemar Londoño	Putumayo	Occidente

Sin embargo, no todos estos frentes habían alcanzado el mismo grado de desarrollo. A finales de los años ochenta los que estaban ubicados en la sabanas de Córdoba y en el Urabá antioqueño se habían consolidado militar y políticamente, hasta el punto en que el EPL se había constituido en el grupo guerrillero dominante en estas regiones, neutralizando incluso el avance de las FARC. Por el contrario, en la región montañosa del occidente antioqueño,

una zona relativamente poblada que vivía una fuerte crisis producida por el deterioro de la producción cafetera, el movimiento aún estaba en proceso de consolidación.

Una situación parecida se vivía también en el sur de Antioquia y en el Viejo Caldas, mientras que los frentes ubicados en el Putumayo y en el Catatumbo apenas estaban en formación. En las zonas en las cuales el EPL había configurado una base social sólida, el proceso de reinserción de los guerrilleros encontró un ambiente político y social favorable; pero en aquellas donde los frentes eran ante todo "máquinas de guerra", con débiles vasos comunicantes con la sociedad local, el proceso es excesivamente complejo e, incluso, frustrante.

Los requerimientos del proyecto militar, tal como lo concibió esta organización a partir de 1985, implicaron cambios en la modalidad del reclutamiento que modificaron sustancialmente la composición social del EPL. El crecimiento numérico trajo consigo una pérdida de calidad del combatiente, que ahora era rápidamente integrado a las filas sin una preparación política y militar previa.

Existe una marcada diferencia entre los guerrilleros provenientes de la "vieja" guerrilla de los años sesenta y setenta, poseedores de un buen grado de formación política, que tuvieron un estrecho contacto con la importante movilización campesina de la Costa Atlántica de los setenta, y que tomaron la opción de las armas como una vía para el desarrollo de una política; y los guerrilleros de la "nueva generación", integrados a partir de 1985, en general jóvenes de bajo nivel educativo y poseedores de una formación laboral precaria, quienes en muchas ocasiones se incorporaron por motivaciones ajenas a la identidad política[2]. Esta situación ha influido directamente en los resultados de la reinserción. Mientras para los guerrilleros de la "primera generación" parece haber sido más fácil aceptar la dejación de armas e integrarse rápida-

2. CLAUDIA STEINER y GERARD MARTÍN, "El EPL: reinserción política y social", en *Cuadernos por la Democracia*, No. 3, julio de 1991, pág. 18.

mente a sus nuevas responsabilidades políticas, los jóvenes de la "segunda generación" parecen haber encontrado mayores dificultaes, en la medida en que carecen de una formación distinta a la de las armas y de una trayectoria política que les permita asumir con éxito las responsabilidades derivadas de la nueva situación.

Una evaluación parcial de las encuestas realizadas entre los desmovilizados por parte de la Consejería para la Paz, permitió establecer que el 67% de ellos tenía menos de 24 años y casi la mitad de este porcentaje estaba entre los 14 y los 19 años; y a su extrema juventud se sumaba un bajo nivel de formación, lo cual se aprecia en el hecho de que sólo un 13% eran bachilleres o tenían algún grado de formación superior, mientras que casi el 70% eran analfabetas o apenas poseían algún grado de instrucción primaria.

El crecimiento tan acelerado del EPL en estos últimos años de la década de los ochenta, implicó necesariamente la búsqueda de alternativas de financiación, lo que disparó su participación en actividades como el boleteo, el secuestro y la extorsión, en las cuales había empezado a incursionar desde antes de 1984. Es decir, se pasó de unos recursos modestos obtenidos mediante el apoyo de sus bases sociales, como era habitual cuando se dieron los primeros pasos en los años sesenta, a una grave depredación de sus adversarios regionales en los ochenta.

El aumento de recursos permitió una notable ampliación de la capacidad militar (armas, equipos, dotación); pero el costo fue la multiplicación de los adversarios armados, con la emergencia de grupos paramilitares y de autodefensa en sus zonas de operación.

En este contexto, la degradación del conflicto terminó por afectar a la población civil debido al desarrollo de la "guerra sucia" contra las bases de apoyo social del PC-ML y del EPL, sin ninguna clase de obstáculos.

En síntesis, puede afirmarse que la organización que se desmovilizó en marzo de 1991 era muy distinta a la que había entablado conversaciones con el gobierno de Betancur. En ese momento, más que una guerrilla era un pequeño ejército en formación, que debió enfrentar a varios adversarios armados a la vez, y que al

ampliar su rango de actividades había dejado expuestas sus bases sociales a la represión masiva.

Por otra parte, ahora se trataba de un movimiento que había abandonado el lenguaje dogmático y sectario del pasado, en beneficio de una revaluación de la democracia y la acción política.

Así las cosas, la reincorporación no es un problema simple. La acción política y sindical del movimiento que surgió del proceso de paz, denominado Esperanza, Paz y Libertad, e incluso la simple subsistencia de los ex-guerrilleros en las antiguas zonas de operación militar, exigen un tratamiento especial por parte del Estado para erradicar los factores persistentes de violencia, e impedir las posibles acciones de retaliación.

EL MOVIMIENTO ARMADO QUINTIN LAME

A comienzos de los años setenta emergió en el Cauca un importante movimiento indígena bajo el liderazgo del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que había sido fundado en 1971, el cual se articuló en torno de tres objetivos: la reconstrucción de los resguardos; el fortalecimiento de las autoridades de los cabildos, y la reafirmación de la autonomía de las comunidades.

La respuesta de los sectores que vieron en el movimiento indígena una amenaza para su hegemonía regional, no se hizo esperar. El hostigamiento y encarcelamiento de los dirigentes se generalizó y rápidamente se acompañó del asesinato a cargo de "pájaros" que por lo general contaron con la complicidad de las autoridades locales. En estas circunstancias, el desarrollo de la resistencia fue, según uno de sus dirigentes, "un proceso casi natural".

Inicialmente solicitaron el apoyo de algunas organizaciones que operaban en la zona —las FARC, el M-19 y el EPL— las cuales, aunque brindaron alguna colaboración, no estaban interesadas en el desarrollo de un proyecto limitado dentro de un marco regional y político estrecho.

Esto aceleró la decisión de crear un grupo permanente que se mantuviera bajo el control de las autoridades indígenas. En 1977,

se procedió a crear los primeros grupos de autodefensa que contaron con el apoyo inicial del M-19, el cual entregó las primeras armas y realizó en Tierradentro algunas "escuelas" encargadas de la instrucción militar básica. La formación de las autodefensas permitió contar con un grupo más o menos estable de veinte hombres aproximadamente, que realizaba periódicamente giras de dos o tres semanas, durante las cuales ejecutaban acciones de apoyo a las comunidades y de control de la delincuencia común, luego de lo cual el grupo se desmovilizaba provisionalmente.

En 1980, este primer esfuerzo de organización se abandonó, ante la decisión del M-19 de trasladar todos sus efectivos al Caquetá. Sólo un año más tarde, con el regreso a la zona de Luis Angel Monroy, quien junto con otros dirigentes del CRIC había sido detenido durante la ola represiva de 1979, se reactivó la formación de las autodefensas y se estableció un núcleo coordinador encargado de apoyar a los cabildos y comunidades, y de promover la creación de nuevos núcleos de autodefensa.

Estos fueron propiamente el germen del Movimiento Armado Quintín Lame, que como tal empezó a operar en 1984, y que pronto comenzó a acercarse más a un modelo de guerrilla convencional, sin abandonar enteramente los rasgos de un movimiento de autodefensa y con hondas raíces sociales.

El grupo armado permanente contaba entre cien y trescientos miembros (las fuentes varían en esta apreciación), y mantenía una política de reclutamiento periódico y una presencia estable mediante cuatro frentes en el norte, el sur, el centro y el oriente de los municipios de fuerte presencia paez.

El surgimiento del Quintín Lame debe entenderse como una respuesta a dos hechos: por una parte, el incremento de la represión contra las comunidades indígenas que habían iniciado la invasión de haciendas en desarrollo del proceso de recuperacion de tierras, esta vez dirigido a las zonas planas en el norte del departamento, amenazando así el control de los cañicultores, quienes reaccionaron violentamente. Las primeras acciones del Quintín Lame se realizaron en respuesta al asesinato del sacerdote Alvaro Ulcué Chocué y al desalojo violento de los ocupantes de la hacienda López Adentro, promovido por el Ingenio Castilla.

De otra parte, las operaciones del Quintín Lame respondían al enfrentamiento que se venía dando entre las comunidades indígenas y las FARC, las cuales habían incrementado su presencia en la región desde los años sesenta, e iniciado un proceso de agresión a través de milicias locales contra los dirigentes de las comunidades cuando estas rechazaron su intento de imponer un modelo organizativo de corte militar. Se desató así un enfrentamiento abierto entre esta organización y las autodefensas y los cabildos, que tan sólo en el municipio de Toribío entre 1981 y 1987, le costó la vida a más de cien miembros de la comunidad.

La respuesta de las autoridades indígenas se dio primero en el terreno militar, a través de las autodefensas y luego del Quintín Lame, y más tarde en el terreno político. En efecto, en febrero de 1985 casi todos los cabildos de la región, 39 en total, firmaron una declaración exigiendo el retiro de las guerrillas de las regiones indígenas. Esta situación obligó a las FARC a reconsiderar su actitud y a firmar en 1987 un acuerdo por el cual, en líneas generales, se comprometía a reconocer a las autoridades de los cabildos y a actuar de común acuerdo con éstas. Lo anterior ponía en evidencia la imposibilidad de adaptar el esquema de una guerrilla convencional a las formas organizativas tradicionales de las comunidades indígenas.

Pero este antagonismo entre la guerrilla y el movimiento indígena, en particular con respecto a las FARC, también tuvo otros orígenes. En algunas regiones del Cauca las bases de apoyo social de las FARC no eran indígenas, e incluso estaban compuestas por sectores que mantenían diferencias pronunciadas con estas comunidades alrededor de asuntos como la posesión o la propiedad de la tierra. Como subraya Christian Gros, en algunos lugares del país "las guerrillas, en su afán de crear bases campesinas, apoyaban a menudo a los pequeños colonos contra las comunidades indígenas, que estaban empeñadas en la reconquista de sus tierras"[3]. De esta manera, la tradicional violencia ejercida sobre

3. CHRISTIAN GROS, "Los campesinos de las cordilleras frente a los movimientos guerrilleros y a la droga: "¿víctimas o actores?", en *Análisis Político*, No. 15, enero-abril de 1992.

los indígenas proveniente de un gran número de actores, entre quienes se encuentran agentes del propio Estado, se vió acompanada por la de algunos grupos guerrilleros.

El Quintín Lame estuvo integrado fundamentalmente por jóvenes en su mayoría menores de veinte años, analfabetos en gran parte y con un bajo nivel de formación política; y dado que este grupo nunca se propuso conformar una vanguardia, los mejores cuadros estuvieron casi siempre vinculados a las actividades legales. Aunque, oficialmente, el reclutamiento debía hacerse previa recomendación de los cabildos o las autoridades indigenas, esta condición no siempre se cumplió; lo cual, sumado a la periódica rotación de los militantes (el promedio de permanencia era de sólo ocho meses), disminuyó el control social del grupo armado y fue una de las mayores fuentes de conflicto con las autoridades indígenas, molestas ante la imposibilidad de garantizar el debido comportamiento de los ex-combatientes una vez regresaban a sus comunidades.

Las necesidades de estas últimas limitaron el crecimiento del Quintín Lame, y sus miembros no percibían retribución alguna distinta de los recursos mínimos para su subsistencia, circunstancia que determinó un nivel económico que apenas lograba mantener los recursos básicos mediante pequeñas acciones como asaltos a empresas transportadoras de valores y oficinas bancarias, y contribuciones por lo general en especie. En otras palabras, y a diferencia del EPL, el Quintín Lame no practicó una depredación sistemática en sus zonas de operación.

Finalmente, aunque se presentaron algunas tensiones con las autoridades indígenas, no hubo nunca un enfrentamiento abierto entre éstas y el grupo armado, y mucho menos cuando aquellas respondían a las directrices del CRIC; entre otras razones, porque aún cuando el Quintín Lame mantuvo contacto con otras guerrillas, nunca abandonó del todo el carácter limitado de su proyecto, circunscrito al ámbito regional de sus redes sociales.

Las tensiones surgieron en los momentos de ambigüedad o confusión entre sus filas.

Un factor de conflicto entre esta organización y algunos movimientos guerrilleros nació mas bien de las dimensiones de los proyectos de estos, centrados en estrategias globales que buscaban

subordinar los intereses particulares de todos los actores sociales a un objetivo final. La disparidad con el proyecto local y particular del Quintín, se constituyó necesariamente en fuente de tensiones múltiples, hasta distanciarlo finalmente de todas las guerrillas, incluyendo al M-19, con el cual había tenido estrechas relaciones en sus orígenes.

Las acciones del Quintín Lame, limitadas en un inicio fundamentalmente a su ámbito de defensa comunitaria, fueron adquiriendo autonomía frente al movimiento social indígena, cuyas comunidades habían alcanzado importantes conquistas por medios pacíficos de organización y movilización; bajo esta óptica, el Quintín Lame había cumplido una función cuya existencia empezaba a perder justificación a los ojos de dichas comunidades. Por ello, bajo la presión de éstas, el grupo armado expidió en julio de 1988 un comunicado en el cual presentó una propuesta regional de paz, fundada en tres puntos: a) la desmilitarización de las zonas indígenas y campesinas, tanto de parte de la fuerza pública, como de los grupos guerrilleros; b) un acuerdo con participación de todas las fuerzas sociales de la región; c) proyectos de desarrollo regionales que tuvieran en cuenta los intereses de toda la población caucana.

Se trataba, evidentemente, de objetivos parciales y por tanto altamente negociables con el Estado; pero las negociaciones se prolongaron debido a las tensiones internas y a las contradicciones políticas que sufría este movimiento.

Como se dijo, el Quintín Lame había empezado a hacer el tránsito desde su condición de autodefensa hacia grupo guerrillero con objetivos que iban más allá de sus motivaciones iniciales, en especial por sus vínculos con las dos Coordinadoras guerrilleras cuyos objetivos eran de orden nacional: primero se había integrado a la Coordinadora Nacional Guerrillera, y más tarde, en septiembre de 1987, participó en la fundación de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, con el objeto de definir un espacio de negociación de igual a igual con los grupos guerrilleros que actuaban en sus áreas. Esta decisión pragmática sirvió para resolver algunos diferendos, pero se convirtió en una fuente de conflictos entre el Quintín Lame y las comunidades que éste afirmaba representar.

Sin duda, esta integración a las Coordinadoras le significó una disminución de su capacidad para definir las dimensiones de su accion con la precisión de sus inicios, oscilando entre su proyecto particular y el mas amplio de aquellas organizaciones; y así, cuando las comunidades indígenas alcanzaron parcialmente algunos de sus fines prioritarios como el reconocimiento de sus autoridades, la recuperación de tierras y la desmilitarización, el Quintín Lame no se disolvió debido a sus compromisos globales con las CGSB, y empezaron a aflorar las contradicciones con las comunidades, ahora urgidas de paz en la región para disfrutar sus conquistas.

Otra fuente de tensiones se presentó con respecto de las autoridades de la comunidad. A pesar de haber surgido para rescatar el papel de las autoridades indígenas, desconocidas por distintos sectores estatales o de la sociedad nacional, incluso guerrilleros, el Quintín Lame pretendió a su vez suplantarlas.

En estas circunstancias, esta organización corría el riesgo de convertirse en una "máquina de guerra" aislada de sus bases sociales y dedicada a la depredación de las propias comunidades, y por ello bajo la presión de estas últimas sus negociaciones de paz se hicieron irreversibles.

***

La breve recapitulación anterior sobre los rasgos sociológicos e históricos del Quintín Lame, nos permiten vislumbrar que los factores de violencia que sirvieron para incubar su origen, continúan latentes. Con respecto a la guerrilla, que es el objeto de este capítulo, es necesario subrayar que con la reincorporación de aquella organización, y la percepción de las potencialidades de movilización social y política de las comunidades indígenas que hoy disponen de tres senadores y de varios aparatos políticos, entre ellos la Alianza Social Indígena, tanto las FARC como la UC-ELN intentan cooptarlas para sus proyectos insurgentes, a través de copar el espacio abandonado por el Quintín Lame y el M-19 en el Cauca, reviviendo un clima de pugnacidad que nuevamente hace inevitables sus roces con las comunidades.

De otra parte, este es sólo uno de los factores potenciales de una nueva etapa de violencia en esta región caucana, pues narcotraficantes, terratenientes, delincuentes comunes, y grupos de "pájaros" al servicio de gamonales políticos, son otras tantas amenazas, cuya superación exige políticas de seguridad.

En un horizonte posible de rechazo a agresiones sistemáticas, el Quintín Lame podría eventualmente reactivarse en el ciclo autodefensa /guerrilla/ autodefensa, lo cual significaría un cese al fuego provisional, pero no necesariamente una paz duradera.

Como lo evidencia la experiencia histórica vivida por el país en las últimas décadas, la reactivación de la guerrilla es siempre una posibilidad latente si los factores de violencia no son desterrados[4]; la reciente masacre perpetrada contra 20 indígenas es un llamado de alerta para el país entero.

LA UNION CAMILISTA DEL EJERCITO DE LIBERACION NACIONAL (UC-ELN)

El ELN, movimiento que había estado al borde de su total extinción entre 1973 y 1974 a causa de la exitosa "Operación Anorí" adelantada por el ejército, vivió a principios de los años ochenta una etapa de reconstrucción y fortalecimiento que sorprendió a todos los observadores.

En esta nueva etapa fue abandonado el discurso vagamente nacional-popular de sus orígenes, que había sido plasmado en el Manifiesto de Simacota (1965), en beneficio de un discurso marxista-leninista integral, y se reforzó la subordinacion de la acción política a la acción militar, así como la de los aparatos políticos a los militares.

Sin embargo, esta doble subordinación se produjo en un contexto nuevo, ya que el ELN comenzaba a desarrollar raíces sociales en sus zonas de influencia, y entraba a apoyar, no sin reticencias internas, frentes de acción política como el movimiento A Luchar, en una verdadera superposición de lógicas de acción que es una

4. CHRISTIAN GROS, *Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1991, pág. 106.

de las fuentes de tensión en el seno de esta organización, y que la condujeron a un cambio de visión con respecto de la política de paz.

Los debates que suscitaron un nuevo clima interno en el que había sido el grupo más intransigente de los años ochenta, y que facilitaron su participación en la mesa de negociaciones de Caracas, comenzaron en 1989, año en el cual se produjo la fusión del Movimiento de Izquierda Revolucionaria Patria Libre (MIR-Patria Libre) con el antiguo ELN, para conformar una nueva organización denominada la Unión Camilista del ELN. La importancia del MIR-Patria Libre residió en el aire renovador que introdujo en el tradicional discurso del ELN, y también, dos años más tarde, en que fue la base del grupo disidente denominado Corriente de Renovación Socialista (CRS), que cuenta con una importante presencia en la Costa Atlántica y en distintos centros urbanos.

Es importante señalar que el ELN no conformó, a partir de su reestructuración en los años ochenta, un movimiento único con base en una disciplina centralizada, similar, por ejemplo, a la de las FARC. Se trató más bien de una "razón social" que reunía múltiples búsquedas de sectores radicales no comunistas, como ha sido, por ejemplo, el caso de los cristianos, una de cuyas vertientes formó el grupo disidente "El Parche", en Antioquia; o el del MIR-Patria Libre, cuyo ingreso al ELN no le impidió mantener su propio perfil a pesar de haber sido señalado por algunos como el "inicio de la socialdemocratización del ELN". En efecto, este grupo introdujo una revaluación de las luchas democráticas y de la acción política, en el seno de una organización renuente a estas líneas de acción.

Proveniente de una fusión de antiguos grupos maoístas desprendidos del Partido Comunista de Colombia Marxista-Leninista (PCC-ML), este grupo había nacido en 1984 como organización política mediante un frente de acción política, Pan y Libertad, y como organización guerrillera con pequeños núcleos en Sucre y Córdoba. Durante el proceso de paz desarrollado en el gobierno de Belisario Betancur, el MIR conformó con el ELN y el PRT, un grupo opuesto a las negociaciones de paz denominado la Tripartita Guerrillera, cuya proyectada fusión se frustró con el PRT, grupo

que se integraría a la vida civil en 1990, y sólo dió resultado con el MIR en el año 1989.

Dentro del MIR-Patria Libre se produjo un debate en relación con las características de su incorporación; para algunos, se trataba de una disolución total en la estructura del ELN, mientras que para otros se debía mantener un perfil propio allí dentro, que fue lo que se escogió. El MIR fue integrado mediante un representante en el Comando Central (COCE), compuesto por seis personas, y otros dos miembros en la Dirección Nacional, que cuenta con trece miembros adicionales a los anteriores. Unos y otros son designados por una Conferencia Nacional, que constituye la instancia máxima de la UC-ELN.

A pesar de esta modalidad de incorporación, en realidad el MIR-Patria Libre no encontró en la UC-ELN un espacio adecuado, pues sus cuadros, que habían estado ligados en forma íntima a las importantes luchas agrarias de la Costa en los años setenta, y que tenían una alta sensibilidad para la acción reivindicativa y la actividad política, nunca encontraron un ambiente propicio en un movimiento tan militarista.

Entonces la crisis se hizo inevitable con los cambios políticos que vivió el país en los inicios de los noventa. En diciembre de 1989 se convocó al congreso constitutivo de la UC-ELN, que coincidió con una etapa de reflujo e involución del ELN. En efecto, casi un año después de las dos grandes marchas del nororiente del país (1987-1988), que movilizaron a decenas de miles de campesinos de varios departamentos, empezó una etapa de pérdida de representatividad política y social, y por tanto un período de aislamiento creciente de la UC-ELN; hecho que contribuyó a ahondar las divergencias internas ante el inevitable resurgimiento de la tendencia al raquítico "foquismo" militar de los comienzos.

Este hecho se reflejó en dicho congreso, en el cual se presentaron tres tendencias definidas cuya enumeración es fundamental para comprender la situación actual de esta organización:

Por una parte, con el 30% de los delegados, se encontraban los miembros del MIR, quienes recogieron a antiguos miembros del ELN descontentos y en virtual pero difusa oposición frente a la dirección de su movimiento; su representación se explica por

el prestigio alcanzado por el MIR en las movilizaciones campesinas de 1987 y 1988, por su papel destacado en el crecimiento del frente político A Luchar, y por su capacidad de cooptar a los sectores politizados del ELN, cansados del militarismo a ultranza. Esta fracción planteó la necesidad de impulsar tareas democráticas, de luchar por la convocatoria de una Asamblea Constituyente Popular, y ante todo de participar en las segundas elecciones populares para elegir alcaldes en 1990.

Otro sector, que representaba otra tercera parte y que cobijaba a los frentes más radicales del ELN (el Domingo Laín de Arauca, el José Solano Sepúlveda del sur de Bolívar y el José Antonio Galán de Antioquia), denunciaron la "socialdemocratización" del ELN si se llegaban a aceptar las tesis del primer sector, y rechazaron toda opción distinta a la estrategia militar.

Finalmente, un sector "centrista" encabezado por Manuel Pérez, Francisco Galán y Nicolás Rodríguez ("Gabino"), se colocó en una posición tercerista que apoyó a los sectores militaristas para alcanzar la mayoría en el Comando Central y en la Dirección Nacional, pero tambien aceptó la opción del grupo renovador de buscar una salida política al enfrentamiento armado con el Estado. En pocas palabras, la UC-ELN, desde su primer congreso, se configuró como una organización fundada en un equilibrio complejo de fracciones políticas cada una con su propio perfil.

Aún ahora, tras el retiro de la CRS, persisten en el seno de la UC-ELN distintos matices, tales como los más radicales del Frente Domingo Laín de Arauca, o los sectores que ven en las negociaciones de Caracas una "variante posible" de solución al conflicto armado. Mientras para los primeros la negociación es sólo una táctica para alcanzar visibilidad política sin abandonar la estrategia armada para alcanzar el poder, para los segundos esta opción constituye una "variante posible" de la solución al conflicto armado que vive el país.

Es importante conocer estas tendencias en cuanto a su ubicación regional y a sus posturas ideológicas, por cuanto la presencia de una u otra puede ser determinante para decidir la consolidación de una política de paz en las distintas regiones.

LA CORRIENTE DE RENOVACION SOCIALISTA

Así pues, la existencia de corrientes diversas dentro de los grupos alzados en armas en las distintas regiones en consideración, incide de manera protuberante en las condiciones del orden público en cada zona.

Por ello resulta de enorme importancia tener en consideración a esta corriente política, hoy autónoma de la UC-ELN, dada su influencia sobre todo en la Costa Atlántica, Antioquia y algunos centros urbanos, a través, por ejemplo, del llamado Frente Costa Norte, urbano, con sede en Barranquilla, o del Frente Astolfo González, rural, que actúa entre Córdoba y Urabá.

La CRS es el resultado de la fusión de distintos grupos disidentes de la UC-ELN, y en particular de la gran mayoría de los militantes del antiguo MIR Patria Libre, del citado grupo "El Parche", y de antiguos militantes históricos del ELN.

Las principales razones de la ruptura entre la CRS y la UC-ELN, fueron las siguientes[5], según el pensamiento de la primera:

a. La guerrilla continúa teniendo asiento en las áreas rurales y suburbanas, en detrimento de las áreas urbanas en un país en acelerado proceso de urbanización; por ello es marginal con respecto al grueso de la población e incapaz para acceder a una sociedad de masas.

b. En los últimos años, la "combinación de las formas de lucha" se ha dado con predominio de la lucha armada, en detrimento de la acción política y del movimiento de masas.

c. En la Colombia de hoy es indispensable cultivar una nueva perspectiva pluralista, renovando el papel de los intelectuales y la cultura.

d. Ha sido imposible desarrollar un debate en el seno de la UC-ELN, debido a los métodos autoritarios y antidemocráticos de su Comando Central (COCE).

e. Los cambios ocurridos en el campo socialista obligan a un serio replanteamiento de los modelos alternativos de sociedad,

---

5. Entrevista con GABRIEL BORJA, dirigente de la CRS, noviembre de 1991. Ver también, "La Corriente de Renovación Socialista. Un paso hacia la paz", en *Caja de Herramientas*, No. 10, noviembre de 1991.

distintos a aquellos que fueron concebidos bajo el denominado "socialismo real".

f. Finalmente —retomando la vieja prédica del MIR Patria Libre— , es indispensable privilegiar la idea del poder popular (el autogobierno y la autogestión de la población), por encima de las concepciones vanguardistas y mesiánicas. Es decir, en este caso la CRS critica el protagonismo de las vanguardias que suplantan a la población que afirman representar, ahogando sus iniciativas y terminando por ser un fin en sí mismas.

La gran paradoja de todo esto estuvo en que estas tesis se impusieron por mayoría en el congreso nacional de la UC-ELN celebrado a fines de 1989, pero el Comando Central (COCE) se negó a ponerlas en ejecución.

En alguna medida, dicho congreso marcó el punto de inflexión del ELN hacia un creciente aislamiento social, luego de su gran influencia en el auge del movimiento de masas durante los dos años anteriores; lo cual favoreció a las corrientes militaristas (como el Frente Domingo Laín), en detrimento de los sectores ansiosos de fortalecer a la UC-ELN como actor político.

El debate se enrareció definitivamente con ocasión de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y la segunda elección de alcaldes. Las contradicciones afloraron y los distintos sectores de la UC-ELN asumieron diferentes posturas: algunos mantuvieron su tradición abstencionista, otros apoyaron el movimiento de negritudes o el movimiento indígena, mientras que otros llamaron a votar por la Unión Patriótica. En síntesis, se abrió paso una crisis que condujo, en agosto de 1991, a la expulsión de la CRS de las filas de la UC-ELN. Manuel Pérez, tras oscilar entre las dos corrientes más polarizadas (la reformista y la radical), terminó apoyando a la segunda en detrimento de la primera.

A pesar de este hecho la CRS se considera parte de la CGSB y aspira a participar en los diálogos de Caracas, para lo cual cuenta con el aval de las FARC, pero con una férrea oposición de la UC-ELN. Su aspiración de participar en las negociaciones conjuntas en Caracas, a pesar de sus hondas divergencias con la CGSB en torno a prácticas como la voladura de los oleoductos y torres de energía, el "boleteo" y el secuestro, o el ritmo de las

negociaciones, nace de su deseo de contribuir a acelerar el proceso de negociación para articularse al proceso político con mayor prontitud.

Para alcanzar estos objetivos, la CRS estaría dispuesta a acordar un cese al fuego bilateral, prorrogable, con claras delimitaciones territoriales para sus frentes, y bajo la condición de que el Estado desmonte los factores de violencia en estas zonas y ofrezca garantías para la acción política y social de los reincorporados.

LAS DISIDENCIAS DEL EJERCITO POPULAR DE LIBERACION

Con respecto a estas disidencias es necesario intentar una diferenciación entre los grupos que conservan un ideario político, y los que se encuentran en franca descomposición delincuencial.

La mayoría de los grupos politizados son liderados por Francisco Caraballo, uno de los miembros fundadores del Partido Comunista de Colombia, Marxista leninista (PCC-ML) y del propio EPL, quien asumió la Secretaría General del Partido tras la desaparición de Pedro León Arboleda, caido en combate en 1975; en los años ochenta, aquel tomó en sus manos la conducción simultánea del EPL como consecuencia del asesinato de su comandante, Ernesto Rojas; pero es probable, de acuerdo con los testimonios recogidos por la Comisión, que algunas de las fracciones disidentes se encuentren bajo la tutela directa de las FARC, como sucede con algunos de los miembros del antiguo frente Aldemar Londoño del Putumayo, quienes se hallan en actividad en la Bota Caucana.

Es importante subrayar la importancia que han tenido las antiguas milicias populares en la emergencia de las disidencias delicuenciales. Al lado de las fuerzas guerrilleras móviles y profesionales, el EPL desarrolló a partir de 1980 las llamadas Milicias Populares urbanas, suburbanas y rurales, con funciones de autodefensa y de apoyo logístico para el aparato móvil de la guerrilla. Al parecer en este caso, y quizás en el de las mismas Milicias Bolivarianas de las FARC, se trataba de grupos con muy bajo nivel de formación política, dedicados a actividades de depredación económica (secuestro, extorsión), y por tanto susceptibles en determinadas circunstancias de degenerar en bandas delincuenciales.

Un buen porcentaje de los componentes de estas disidencias delincuenciales provienen de las citadas milicias, como lo corroboran los casos de los núcleos que actúan en Quinchía (Risaralda), y el de las pequeñas bandas que desarrollan sus actividades en regiones ganaderas de Córdoba.

En entrevistas desarrolladas por la Comisión se habla de una disidencia del EPL en la Sierra Nevada de Santa Marta, proveniente de un Frente que se hallaba en pleno proceso de formación en el momento de la firma de los acuerdos de paz, la cual fue reforzada por miembros de las Milicias populares que operaban en Barranquilla.

LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA (FARC)

En el año de 1982 se celebró la Séptima Conferencia de las FARC, en la cual se le añadió a su sigla tradicional el nombre de Ejército del Pueblo (EP), con el cual esta organización buscaba simbolizar el cambio cualitativo y cuantitativo que habría de vivir a partir de entonces.

En el plano cuantitativo se trataba de un desdoblamiento de los Frentes tradicionales con el objeto de ampliar su cobertura a todo el territorio nacional. Para 1979 las FARC contaban con escasos nueve frentes, muy desiguales en importancia: cinco localizados en el sur del país (Caquetá, Huila, Cauca y Tolima), dos en el centro (Magdalena Medio y Santander), y uno en el norte (en los límites entre Antioquia y Córdoba); tres años más tarde habían pasado a 18 frentes, y para finales de la década se acercaban a 50.

En el plano cualitativo se buscaba pasar de ser una guerrilla con un papel secundario, a ser una guerrilla que estuviese en capacidad de liderar un proceso revolucionario. Hasta 1982 las FARC se habían reducido a configurar una serie de "poderes regionales" ante todo en zonas de colonización en las cuales se presentaba una precaria presencia del Estado, y donde esta organización se configuraba como un contra-Estado; pero a partir de esa fecha empezaron a buscar una proyección de orden nacional,

hasta lograr una presencia en todas las regiones que conciernen a este Informe, con la sola excepción de Risaralda (Cuadro No. 2).

Las FARC fueron protagonistas de la primera firma de un acuerdo de paz entre el gobierno y la guerrilla moderna, el 28 de mayo de 1984; y dos años más tarde, gracias al partido legal que había surgido como consecuencia de ese proceso de paz, la Unión Patriótica (UP), las organizaciones comunistas obtuvieron en las elecciones de 1986, 14 senadores y representantes, 20 diputados y más de trescientos concejales. Dos comandantes de las FARC, Braulio Herrera e Iván Márquez, accedieron a la Cámara de Representantes. Las posibilidades políticas que quedaban al descubierto eran enormes; pero la cúpula de las FARC no comprendió el momento político, el cual exigía la desmovilización de la organización y su transformación en un aparato legal.

Los voceros de la UP aseguraron que desde las corporaciones públicas iban a continuar la vieja brega en nuevas condiciones, para alcanzar la transformación revolucionaria de Colombia; pero a continuación subrayaron que no habría entrega de armas y que la permanencia de la organización guerrillera se configuraba como la única garantía para el desarrollo del proceso.

La "guerra sucia", conducida en forma abrumadoramente mayoritaria por agentes estatales, se desató sin diques de contención contra la UP, incidiendo en forma muy negativa en el proceso de paz. Sin duda esta práctica criminal y repudiable acrecentó el escepticismo con respecto a las posibilidades de la paz, reforzando un proceso de militarización que se hallaba en curso en las FARC.

Otros factores tambien afectarían el proceso: la perspectiva política misma de las FARC, influenciada por un partido comunista particularmente ortodoxo; y sus orígenes históricos en la época de la Violencia, que conllevaron una muy temprana experiencia de "combinación de formas de lucha" que teminaría por estrangular a la organización comunista. Si hacían la paz, debían sacrificar su aparato armado y por tanto su perspectiva estratégica de acceder al poder por esta vía, en caso de que las condiciones políticas no dejaran otra opción; pero si se comprometían en la guerra total, colocaban en vilo la sobrevivencia de sus aparatos políticos y sociales.

Este movimiento insurgente se iba condenando lentamente a una ambivalencia persistente, que consistiría en mantener simultáneamente espacios de diálogo y de guerra con predominio progresivo de estos últimos. La política de combinación implicaba intentar una acumulación simultánea de poder político y de poder militar; pero debido a múltiples factores como la acción de exterminio contra su frente de masas, la UP, y la ruralización acentuada que vive el Partido Comunista, se fue generando un desbalance a lo largo de la segunda mitad de la década de los ochenta, en detrimento de la acumulación de fuerza política. Estos factores condujeron a que después de haber sido la primera organización guerrillera que firmara un acuerdo de paz con el Gobierno, hoy esté a la retaguardia de este proceso. Sin embargo, las conversaciones de Caracas han permitido colocar al descubierto la existencia de diversos matices en el seno de las FARC, para algunos de los cuales el proceso de paz es una "variante posible" en la solución del conflicto armado, mientras que para otros se trata de un instrumento táctico para ganar presencia política sin abandonar el proyecto armado.

Igualmente el proceso de Caracas ha permitido salir a plena luz del día las diversas posturas que se mueven al interior de la CGSB, y ha estimulado a los sectores de la guerrilla comprometidos con la construcción democrática, en detrimento de los sectores recalcitrantes, cada vez más débiles.

POBLACION, ORDEN PUBLICO Y EXPANSION TERRITORIAL

La respuesta de la población en las antiguas áreas de operación de las guerrillas reincorporadas, frente a los intentos de ocupación territorial de las guerrillas que todavía persisten en la vía armada, no es homogénea. En general, tomando en consideración los rasgos socio-económicos de las distintas áreas, es muy diferente la actitud de los pobladores en zonas de colonización reciente, o en donde existe una agricultura comercial o un campesinado consolidado.

En las primeras, tales como Putumayo o Catatumbo en Norte de Santander, en las cuales el Estado está ausente o presente de

modo traumático como simple represor o como un precario perceptor de impuestos, se observa una aceptación de la guerrilla como contra-Estado; por el contrario, en las zonas en las cuales se ha desarrollado una economía mercantil más o menos desarrollada, como en el Urabá antioqueño o las zonas ganaderas de Córdoba, o en aquellas donde existe un campesinado estable con organizaciones locales sólidas o con valores comunes compartidos, como en las zonas de minifundio de Boyacá o Nariño, la guerrilla es percibida como un agente depredador del excedente económico y el responsable de la desarticulación del movimiento social que queda expuesto al "fuego cruzado".

De esta manera, en el primer caso la ocupación territorial de las antiguas áreas de influencia del EPL por parte de otras guerrillas, puede desarrollarse con poco traumatismo; pero en el segundo caso puede motivar el resurgimiento de grupos paramilitares y de prácticas de guerra sucia que no sólo se dirigen contra los alzados en armas, sino contra todo tipo de agente social no institucional, incluyendo, como es obvio, a los propios desmovilizados.

La diversidad regional y la complejidad de la situación en cada una de las áreas contempladas en el estudio, muestran que el problema de la reinserción no es sólo una cuestión individual. Además de esta dimensión, es indispensable dirigir todos los esfuerzos del Gobierno sostenidos a través del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), hacia el impulso de una "reinserción regional". De lo contrario, lo más probable es que se esté reincorporando a algunos grupos guerrilleros que simplemente serán reemplazados por otros al cabo de un tiempo.

VIOLENCIA POLITICA, DISIDENCIAS DELICUENCIALES Y PROCESOS DE REINSERCION

La disputa en el terreno político y social entre los miembros de los grupos reincorporados y las guerrillas que continúan actuando militarmente, es una fuente de tensiones y conflictos que están degenerando en asesinatos políticos, en muchas regiones como Urabá, el nororiente del país y el sur de Bolívar, en donde

los frentes de las FARC o sus Milicias Bolivarianas han asesinado a algunos miembros de Esperanza, Paz y Libertad.

Otra expresión de esta disputa son las amenazas que deben soportar los ex-combatientes por parte de los grupos disidentes del EPL, así como de las FARC. En distintos boletines, los Frentes 35 (Córdoba, sur de Bolívar, noroccidente antioqueño), 23 (nororiente del país) y 34 (Urabá), han expresado a los ex-guerrilleros que deben desalojar sus áreas de acción, a riesgo de ser "ajusticiados". En el mismo sentido, se han dado a conocer amenazas provenientes de grupos disidentes del EPL en el nororiente del país, y en los departamentos del Magdalena y del Putumayo; amenazas que en algunos casos se han convertido en asesinatos de ex-combatientes.

Una característica común de las FARC y del ELN, compartida en su momento por el EPL y el Quintín Lame, es la búsqueda de legitimidad en las regiones donde actúan, mediante la utilización de métodos de "limpieza social". Delincuentes comunes, abigeos, expendedores de droga, dementes, etc., son objeto de esta política cuasi-fascista en su concepción del orden.

Como lo evidencia el estudio regional desarrollado por la Comisión, en la medida en que a título personal o en términos colectivos se ha producido una derivación delincuencial de antiguos miembros del EPL, estos pueden ser víctimas de tales métodos de exterminio. Por otra parte, cuando esta forma de control social se extiende al conjunto de la población, debido a la necesidad de garantizar su neutralidad o su adhesión forzada, viene el repudio generalizado y la emergencia de una capa social susceptible de impulsar la creación de grupos paramilitares y de autodefensa, lo cual agrava la situación de los reincorporados en determinadas regiones, ante el deterioro inevitable del orden público.

De otro lado, es indispensable diferenciar en el seno de las FARC y de la UC-ELN, las diversas actitudes que mantienen los distintos frentes en relación con la población civil y con respecto a los miembros de otras organizaciones de izquierda que eventualmente les pueden estar disputando el espacio político y sindical. Esta diferenciación está mediada por dos variables:

En primer lugar, las características asignadas por sus Estados Mayores a una zona determinada en relación con funciones po-

líticas e instrumentales tales como la acción política o militar, la configuración de un refugio, o simplemente la adquisición de recursos. Evidentemente, en los dos primeros casos ambas organizaciones pueden ser más sensibles frente a eventuales competidores en el plano de la adhesión política.

La segunda variable tiene que ver con la actitud que asumen las comandancias regionales o de frente con respecto al proceso de solución negociada al conflicto armado; es decir, su favorabilidad o no frente a los diálogos de Caracas. En las áreas donde predominan sectores radicales, como son por ejemplo las zonas de actividad del Frente Domingo Laín en Arauca, difícilmente los reincorporados podrán encontrar un ambiente propicio para su reinserción. Por el contrario, en las áreas de influencia de la Corriente de Renovación Socialista, ante todo en la Costa Atlántica, las posibilidades son mayores.

Otra fuente de tensión en las antiguas áreas de influencia del EPL son las continuas amenazas provenientes de los grupos disidentes de esta misma organización, contra los militantes reincorporados, quienes son tachados de "traidores" a la causa revolucionaria y, en algunos casos, asesinados.

Finalmente, en algunas regiones se presenta una situación preocupante, que es la idea sobre juego sucio al proceso de paz por parte del EPL, compartida por algunos sectores sociales, políticos e incluso gubernamentales, y en particular por miembros de las Fuerzas Armadas, de la policía o de los servicios de inteligencia. Contra toda evidencia, la percepción de estos sectores es que la existencia de disidencias es un indicio de doble juego, de una "combinación de formas de lucha", lo cual va en contravía de los hechos, si se considera simplemente que los disidentes se han convertido en enemigos declarados de quienes se han acogido a la vida civil. Es indispensable, por parte del Estado, contribuir a la aclaración de este equívoco que puede llevar a acciones de retaliación absolutamente injustificadas.

Así pues, tanto la reinserción individual como las posibilidades de desarrollar actividades de orden político o sindical, se ven seriamente amenazadas por la persistencia del conflicto armado.

RECOMENDACIONES

– Las negociaciones de paz con la UC-ELN y las FARC se deben llevar a cabo con el conjunto de sus tendencias, aún bajo el supuesto de que una eventual reincorporación a la vida civil sólo cobije a algunas de las facciones que se debaten en su seno. Una política tendiente a ahondar las diferencias internas puede conducir a una "solidaridad de cuerpo" en beneficio de los sectores más recalcitrantes. Por otra parte, en el caso específico de la UC-ELN es importante darle juego al sector "tercerista" de Manuel Pérez, el único que puede neutralizar las corrientes radicales que actúan en este movimiento.

– Dos presupuestos básicos deben animar la continuidad de la política de paz. De un lado, abandonar la negociación como opción es conducir al país a la búsqueda de una costosa solución al conflicto fundada en un esquema de vencedores y vencidos. En una situación de "empate negativo"[6], los costos de una confrontación total pueden ser extremadamente altos para el país. De otro lado, frente a unas organizaciones guerrilleras crecientemente aisladas, no necesariamente aumentan las posibilidades de su derrota militar a mediano plazo. Es más probable que la continuidad de una confrontación en las actuales circunstancias conduzca a actitudes terroristas o de bandolerización en unos u otros sectores, siendo ambas posibilidades indeseables para Colombia.

– Tomando en consideración que la CRS constituye hoy en día una organización autónoma de la UC-ELN, es indispensable que el Estado presione a las organizaciones de la CGSB, en particular a esta última, para que aquella fracción pueda participar integralmente en las conversaciones de Caracas. Sus posturas políticas e ideológicas podrían contribuir eficazmente para la firma de acuerdos moderados, pragmáticos, realistas y lejanos de una "revolución por decreto". No obstante, si esta posibilidad queda excluida por una oposición total de la UC-ELN, queda

6. Es decir, en una situación en la cual a pesar de la superioridad estratégica de las Fuerzas Armadas, por un cúmulo de factores, éstas se muestran incapaces de resolver por la vía armada el conflicto a su favor.

abierta una opción: su reconocimiento como un actor autónomo y, por consiguiente, el desarrollo de negociaciones distintas a Caracas, impulsadas por el gobierno central.

– La realización de "diálogos regionales" no va en detrimento de las negociaciones de Caracas, como ha afirmado el gobierno; por el contrario, las puede reforzar a través de su posible implicación en la distensión en áreas de alta conflictividad, lo cual contribuye a la generación de un clima de mayor confianza para el conjunto del proceso de paz; pero también en tanto los diálogos regionales multiplican los actores comprometidos con el proceso de paz, así se mantenga como interlocutores estratégicos a los representantes del gobierno y a los voceros de la guerrilla.

Dicha multiplicación es fundamental para comprometer a quienes tarde o temprano harán parte del proceso de reincorporación: gremios, empresarios, grupos políticos, autoridades departamentales y municipales, iglesias, etc.; su ausencia está comprometiendo el éxito de una política concebida en forma total, es decir, en el conjunto de sus etapas. Un ejemplo nos sirve de ilustración: el marginamiento de los empresarios conduce a que, en el momento de la reincorporación de los ex-guerrilleros, aquellos no se sientan comprometidos y se nieguen sistemáticamente a generar empleo en favor de estos últimos.

– Tomando en consideración que hoy en día se han ido produciendo claras diferenciaciones de tendencias en el seno de los grupos que componen la CGSB, es perfectamente factible pensar en la realización de acuerdos con fracciones políticas que de forma autónoma y previamente hayan definido su propio perfil político. El objetivo central de esta recomendación es posibilitar un nuevo escenario de negociación sin afectar los diálogos de Caracas, y en el caso de que éste fracasara, mantener canales de solución abiertos para los sectores de la guerrilla que mantengan una disponibilidad real para su reinserción a la vida civil.

– Un grave error de la política de paz en el que se incurrió con el EPL consistió en el desconocimiento de las Milicias Populares como una parte muy importante de los acuerdos. Este vacío dejó a la deriva a estos grupos, cuyo destino ha sido diverso, recuperados por la CGSB o degenerados en bandas delincuenciales. En los procesos de paz que se hallan en curso en Caracas,

es indispensable tomar en consideración tanto las Milicias Bolivarianas de las FARC, como los grupos de autodefensa del ELN, los cuales podrían ser en el futuro un semillero de nuevos factores de violencia.

CONTRIBUCION DEL NARCOTRAFICO A LA VIOLENCIA EN REGIONES DEL EPL Y EL QUINTIN LAME

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La vinculación de Colombia al mercado mundial de las drogas en las últimas dos décadas, y la creación de una capa delincuente de burguesía nacional, han sido dos de los principales factores que han originado el replanteamiento de los grandes conflictos sociales acumulados históricamente en el país. Ellos han cambiado en forma decisiva los mercados y las relaciones de poder e internacionales de Colombia con el resto del mundo.

El Estado, tradicionalmente precario y privatizado, se ha debatido en medio del desgarramiento producido por la existencia de dos enemigos principales, con desigual poder y capacidad desestabilizadora: el narcotráfico y las guerrillas, adversarios que tienden a destruirlo, el primero desde dentro, y el segundo desde fuera, disputándole adhesiones sociales, territorios y capacidad militar.

La coexistencia de poderes fragmentados en cabeza de los tres adversarios, que se expresa en la constitución de dominios territoriales en disputa, es una situación imposible de sostener sin pagar un alto precio en términos de unidad nacional, legitimidad del Estado y vigencia de la democracia.

La decisión del gobierno y del M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT de culminar un proceso de paz, igual que la decisión

de las FARC y el ELN de realizar conversaciones tendientes al mismo fin, permite al Estado terminar en algún plazo la guerra de guerrillas y concentrar sus esfuerzos en la tarea de superar la violencia asociada con las actividades del narcotráfico; y aunque una paz parcial no permite todavía adivinar el nuevo escenario de confrontación, sí ofrece elementos de juicio para estimar la magnitud de los nuevos problemas a los que se ve abocado el país.

El poder del gobierno frente a las formas de violencia administradas por narcotraficantes se torna una de las variables centrales en el proceso de superación de la violencia. Ese poder se mide por la eficacia de los controles y sanciones a los miembros de las Fuerzas Armadas y funcionarios oficiales que cooperen en la organización de la violencia del narcotráfico, y por la eficacia en la tarea de desmovilizar los grupos paramilitares y bandas sicariales, y sancionar a quienes sean responsables de crímenes de guerra.

La formulación de políticas para afrontar las consecuencias violentas del narcotráfico exige una comprensión amplia del fenómeno, de las condiciones que lo favorecen y restringen, y las modalidades de violencia con las cuales enfrentan los narcotraficantes el cuadro de conflictos de cada región del país.

CONDICIONES Y CONSECUENCIAS ESTRUCTURALES DEL NARCOTRAFICO

La ventaja comparativa colombiana en el negocio del narcotráfico está conformada por un conjunto de factores estructurales complejos, anteriores al negocio y acrecentados por él, entre los cuales están:

La debilidad y poca legitimidad de las instituciones públicas; el abandono presupuestal del poder judicial; la existencia de extensas regiones no controladas por el Estado; tradiciones de ilegalidad como el contrabando, la corrupción pública y privada y la evasión tributaria; atraso de sectores empresariales dependientes de privilegios gubernamentales, con su secuela de desempleo y pobreza; desorganización social en grandes y medianas ciudades por la avalancha migratoria interna, que resulta del

monopolio de la tierra y la crisis agraria; redes de migración al exterior en busca de oportunidades de progreso.

Estos factores contribuyen a explicar la notoria tolerancia de la sociedad colombiana en casi todas sus capas sociales, y la impotencia estatal frente al desarrollo y consolidación de los negocios del narcotráfico durante las etapas críticas de su crecimiento.

El narcotráfico ha penetrado más profundamente, imponiendo sus propios intereses, en aquellas regiones y grupos humanos que atraviesan situaciones de crisis más severas; su impacto es sólo el reflejo del propio debilitamiento interno del respectivo sector afectado: el sistema político del clientelismo ha sido infiltrado más fácilmente por los dineros del narcotráfico allí donde la adhesión electoral depende más del dinero, y la administración pública es más ineficaz; los narcotraficantes reemplazaron parcialmente a las élites territoriales o se asociaron con ellas allí donde éstas estaban más debilitadas por su ineficiencia como élites y por el acoso de las guerrillas; estas mismas fueron barridas allí donde no tenían arraigo distinto a la extorsión y la intimidación; y finalmente, aquellos desarrollaron una oferta de mano de obra criminal empleando a grupos humanos abandonados por el Estado y la sociedad, en los tugurios donde se concentra el desempleo. De esta forma, lo que no pudieron lograr la protesta popular y las luchas guerrilleras durante casi tres décadas, es decir, poner al descubierto una gran crisis estructural y llevarla hasta el borde de una ruptura mayor, lo ha conseguido la actividad del narcotráfico. Este es el espejo en el cual se reflejan hoy la debilidad de los sistemas de aplicación de la ley por parte del Estado, la inmoralidad que afecta los negocios públicos y privados, y la estrechez de criterios para atender la que se llamó la "deuda social".

Los negocios del narcotráfico han creado una ancha avenida de ascenso en la escala económica, con efectos de arrastre sobre el conjunto de la sociedad; han transformado la dinámica social en las principales áreas de colonización campesina vinculadas al cultivo de coca, que se han conectado con grandes mercados internacionales; han enriquecido a algunas capas medias asociadas a procesos de acopio, transformación y transporte de cocaína,

lo que se expresa parcialmente en el auge de construcciones y nuevos negocios en algunas ciudades importantes del país; y han concentrado fortunas en manos de los capos medianos y grandes, quienes han comenzado a invertir en la economía legal en condiciones ventajosas frente a inversionistas tradicionales.

Con todo ello los negocios del narcotráfico han contribuído a llevar a la sociedad en su conjunto hacia una "trampa de deshonestidad", que consiste en la gradual adaptación de la conducta individual a los valores de irrespeto a la ley que demuestre practicar la mayoría en el medio social, según las experiencias pasadas de las personas. Si en el ambiente local prevalece la deshonestidad y la corrupción, paulatinamente un número sustancial de personas encuentran más difícil ser honestas y adaptan su comportamiento al medio, hasta que los sistemas de relaciones sociales llegan a un nivel de equilibrio de "alta deshonestidad"[1].

El narcotráfico es un sistema extremo de des-regulación macroeconómica. El sustancial ingreso adicional de divisas atribuíble a ese negocio ha obligado al gobierno, al no disponer de superávit presupuestal, a emitir dinero para adquirirlas y transformarlas en reservas internacionales, e impedir la dolarización de la economía. Aún así, la sobreoferta de divisas forzó a las autoridades monetarias a revaluar el peso en 1991. Convertidos a moneda nacional, esos capitales han aumentado la oferta mone-

---

1. FRANCISCO E. THOUMI desarrolla este argumento para analizar los efectos del narcotráfico sobre los valores de la sociedad colombiana. "La magnitud que ha alcanzado el crecimiento de la economía subterránea ha tenido un profundo efecto sobre los valores de la sociedad como un todo, puesto que ha hecho: 1) Más difícil el respeto por la ley y 2) Más aceptable comprometerse con actividades ilegales. El desarrollo de una gran industria ilegal alcanza efectos sobre toda la sociedad que trascienden esa industria, puesto que su misma presencia incrementa los niveles de corrupción, así como la tolerancia de la sociedad por la ilegalidad en el resto de la economía. Un vicio particularmente característico de esta relación interactiva entre los valores y la conducta, es que una vez que la mayoría de la gente adopta conductas ilegales entra en juego un proceso de reforzamiento. En esta situación, una sociedad entra y puede permanecer en lo que se puede llamar una 'trampa de ilegalidad o deshonestidad' de la cual es muy difícil escapar". Ver FRANCISCO ELÍAS THOUMI, "Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia", en Juan Tokatlian y Bruce Bagley (compiladores), *Economía y Política del Narcotráfico*, Bogotá, CEREC-Uniandes, 1990, p. 98.

taria, han alterado el comportamiento de la demanda marginal de muchos bienes y servicios, y han contribuido a elevar los precios, con lo cual han hecho más difícil la lucha contra la inflación. Por último, se ha multiplicado el volumen de las inversiones de colombianos en el mercado financiero mundial, al sumar al lavado de dinero de las drogas la fuga de capitales tradicionales, facilitada por las transferencias de inmuebles y negocios a los narcos, pagadas en divisas que se depositan en cuentas bancarias del exterior.

EL NARCOTRAFICO Y LA VIOLENCIA

Un grupo reducido de empresarios del narcotráfico ha jalonado la dinámica de acumulación de capital privado más importante y con mayores tasas de ganancia que existe a corto plazo en el país, y con ello ha cambiado las reglas del juego para los empresarios de la economía legal, y disminuido notoriamente la capacidad del Estado para regular la política, la economía y la vida social.

Por tratarse de un mercado ilegal, la represión de la oferta no afecta sustancialmente la tasa de ganancia del negocio en su conjunto, aunque sí la de traficantes individuales. La demanda tiende a no disminuir con el aumento de precios causado por la represión; y ésta encarece los costos de los embarques, y aumenta los precios y por tanto la tasa de ganancia de quienes tienen éxito en el negocio. Mientras no se reduzca el consumo, lo que a corto plazo exige afectar las libertades individuales y multiplicar los controles policiales en los países compradores, la represión aumenta los precios y por tanto la tasa de ganancias de los traficantes y expendedores.

La represión a los narcotraficantes en Colombia ha estado en parte vinculada a la extradición a los Estados Unidos. La administración Turbay firmó en 1979 el tratado de extradición de narcotraficantes, pero se abstuvo de aplicarlo; conducta reiterada por la administración Betancur hasta el momento del asesinato

del ministro Rodrigo Lara, que lo indujo a extraditar a algunos narcotraficantes. Por su parte la administración Barco declaró una guerra contra el narcotráfico, y les mostró a sus promotores que Colombia estaba dispuesta a asumir altos costos para impedir el empleo del terrorismo como arma de negociación.

La muerte de Gonzalo Rodríguez Gacha en noviembre de 1989 y el acoso policial contra quienes agenciaban el terrorismo permitieron a la administración Gaviria dar un paso estratégico, al establecer una política para el sometimiento de los narcotraficantes a la justicia colombiana, como delincuentes comunes y no políticos. La contrapartida de esa política fue la no aplicación del tratado de extradición con los Estados Unidos, aceptada por ese país. El Presidente Gaviria aseguró con ello un mayor margen de independencia nacional para controlar el manejo del problema, condición esencial para diseñar políticas acordes con los intereses colombianos —bien distintos de los planteados por Estados Unidos y otros países consumidores en materia de narcotráfico—, y a partir de esos intereses concertar la cooperación internacional que el país debe ofrecer y recibir.

La represión afecta preferencialmente a los eslabones más débiles de la cadena del tráfico, como los cultivos y laboratorios campesinos o los transportadores individuales, y con ello mantiene, sin proponérselo, controles naturales a una competencia que representaría para los grandes negocios la entrada de muchos participantes al mercado. Otros controles en este mismo sentido los proporcionan las mismas organizaciones del narcotráfico, con sus prácticas de liquidación de socios incumplidos o de rivales por el control de mercados.

La ventaja indudable de los grandes narcotraficantes para enfrentar la represión es su capacidad de corrupción económica y su disposición al empleo de la violencia para proteger el negocio, que crean un premio muy alto a la complicidad de las autoridades y una sanción muy drástica a sus acciones de control. A las dificultades para comportarse con honestidad que tiene cualquier ciudadano en esta situación, se suma, en el caso de las autoridades de control, el riesgo adicional constituido por las amenazas de violencia provenientes de quienes participan en el mercado de drogas, y el riesgo de aislamiento, insolidaridad y aún

violencia que proviene de miembros deshonestos de las autoridades.

Es necesario distinguir las modalidades de violencia que corresponden a las formas de desarrollo de la actividad del narcotráfico, empezando por la violencia derivada del mismo negocio de las drogas, y la violencia que sus agentes ejercen como grandes inversionistas.

La primera tiene varios propósitos: busca sustituir la ausencia de normas y sanciones legales que garanticen el cumplimiento de acuerdos y eviten la filtración de informaciones reservadas, esenciales a la operación del mercado ilegal. Es la violencia del "ajuste de cuentas" al que se refieren las crónicas policiales, y se caracteriza por su ubicuidad, pues aunque se concentra en regiones densamente ocupadas por actividades de narcotráfico, alcanza a sus víctimas en cualquier parte del país o del exterior. Otro propósito de esta forma de violencia es controlar a grupos rivales en la captación de mercados de acopio o destino de las drogas. Finalmente, como violencia propia del negocio, que ocasionalmente ha llegado a los actos terroristas, debe mencionarse la ejercida para impedir operaciones de intercepción, decomiso y arresto por parte de las autoridades, y la que se ejerce contra jueces, periodistas y funcionarios que amenacen los negocios del narcotráfico con medios judiciales o políticos de control.

Una forma de violencia que no se deriva de la lógica del negocio, pero que está asociada a los cambios sociales inducidos por el narcotráfico, con gran capacidad destructiva, es la que ocurre en contextos en los cuales irrumpen grandes masas monetarias en ambientes sociales deprimidos. La ética del enriquecimiento fácil dispara los índices de criminalidad y reduce súbitamente el valor de la vida humana en proporción semejante al aumento de dinero en manos de la población local. Es la violencia característica de las grandes áreas de cultivo y tráfico, y de las ciudades donde los participantes del negocio concentran sus inversiones y consumos.

Existe, finalmente, la violencia agenciada por grandes narcotraficantes que se han hecho dueños de dominios territoriales y enfrentan a las guerrillas con la organización de ejércitos privados. En este caso la violencia vincula la lógica de la contrainsur-

gencia con la defensa de intereses, y como tal es semejante a la que promueven algunos grandes propietarios, aunque con mayores recursos y superior coordinación. Como contrainsurgencia, esta modalidad de violencia evoluciona según como avancen los procesos de desmovilización de las guerrillas y según como cambien las políticas gubernamentales de lucha antiguerrillera.

CONSECUENCIAS DEL NARCOTRAFICO PARA LAS GUERRILLAS

Las guerrillas en Colombia también han caído, bajo diversas formas y en distintas intensidades, en la trampa de deshonestidad señalada atrás. Enfrentadas las FARC al dilema de rechazar por la fuerza la incontenible expansión de cultivos de marihuana y coca, o de insertarse en el mercado como poder local para regularlos, fueron arrastradas en las áreas de cultivo y procesamiento hacia la tendencia a convertirse en las fuerzas de policía locales en reemplazo del Estado.

El dato fundamental en esta realidad es que se produjo una ruptura entre la capacidad militar de las guerrillas, que permanece y aún crece con la economía local de la droga y la bonanza petrolera, y los propósitos de cambio social y político que inspiraron su creación, los cuales se desdibujan a medida que la población en la que están insertas vive una rápida transformación social en dirección opuesta a la de los ideales revolucionarios.

La creación de oportunidades de ascenso individual inducida por la economía de las drogas en amplias regiones del país, opera como un canal alternativo, aunque deformado, a la redistribución del ingreso por la vía reformista. Si el apoyo popular a la lucha guerrillera, esencialmente es un medio de protesta contra las desigualdades sociales, más instrumento de reforma que motor de la revolución, la expansión del narcotráfico erosiona su motivación original de lograr las reformas por medio de dicha lucha, cuyos riesgos y dificultades son generalmente mayores que los inherentes al narcotráfico en pequeña escala.

Las guerrillas han tenido relaciones de acomodamiento y de confrontación con narcotraficantes; la lucha sostenida durante

varios años en el Magdalena Medio, Ariari, Caquetá, Guaviare y Putumayo entre la organización paramilitar de Gonzalo Rodríguez Gacha y las FARC, entre 1986 y 1989, es evidencia de los intereses encontrados. En éstas y otras regiones algunos narcotraficantes han estado asociados a las campañas de exterminio de activistas populares y políticos de izquierda.

De otra parte, es importante destacar un efecto mas del narcotráfico sobre el cambio en el escenario de conflictos del país. Se trata del fenómeno de la integración de formas delincuenciales que se produce en la sociedad cuando irrumpe con mucha fuerza una modalidad dominante de enriquecimiento ilegal, bien conocido en otros medios. La demanda por todo tipo de trabajos criminales creada por el narcotráfico ha potenciado el empleo de sicarios en otras actividades ilegales, llegando incluso a penetrar en las guerrillas y miembros de las organizaciones armadas del Estado; unos y otros han hecho ocasional uso encubierto de sicarios y otros delincuentes para operaciones que no desean realizar en forma directa.

Se han reportado casos en los cuales las guerrillas y grupos delincuenciales de las autoridades armadas se relacionan con bandas de secuestradores comunes para negociar el traspaso de personas secuestradas, con el fin de obtener ganancias adicionales; la relación entre narcotráfico y contrabando de mercancías y de armas es ampliamente conocida; por su parte, la infiltración y cooptación de miembros de las autoridades por parte del narcotráfico ha conducido a algunos oficiales a la realización de operativos armados contra adversarios por encargo de narcotraficantes, como ocurrió en el caso del allanamiento y asesinatos en el edificio Altos del Portal en Bogota, en 1989, motivados por ajuste de cuentas entre Rodríguez Gacha y sus víctimas.

EL NARCOTRAFICO Y LA DESMOVILIZACION DEL EPL Y DEL QUINTIN LAME

Con la desmovilización del EPL desaparece parcialmente una de las interferencias a la participación democrática de los sectores populares, especialmente en aquéllas regiones donde esta guerri-

lla era la fuerza dominante: Córdoba, el centro y norte de Urabá y algunos municipios del Eje cafetero. Igual ocurre en el nororiente del Cauca con la desmovilización del Quintín Lame. En las restantes regiones el EPL no era la fuerza guerrillera dominante y por tanto su desmovilización tiene una menor incidencia en la superación de la violencia: Noroccidente de Antioquia, Norte de Santander y Putumayo.

Las principales interferencias que continúan amenazando el proceso de pacificación en las que fueron regiones del EPL y el Quintín Lame son: la violencia de otras guerrillas activas, la asociada al narcotráfico, la acción de grupos paramilitares para la defensa y promoción de intereses privados, y las acciones violentas abiertas o encubiertas de las autoridades armadas del Estado.

El EPL fue confrontado militarmente por narcotraficantes en Córdoba, Urabá y Putumayo. En Córdoba y Sucre algunos narcotraficantes adquirieron grandes extensiones de tierra, y junto con algunos antiguos propietarios organizaron fuerzas paramilitares y atacaron a las poblaciones rurales que se presumía eran bases de apoyo de la guerrilla. Esta guerra local, liderada por Fidel Castaño y por algunos propietarios menores, tuvo el beneplácito de miembros de las fuerzas armadas del Estado y la complacencia general de muchos de los restantes propietarios de tierras de la región.

Las repetidas masacres de campesinos realizadas por estas fuerzas paramilitares, que extendieron su acción al norte de Urabá, debilitaron sustancialmente la acogida popular al EPL y lo acercaron a la mesa de negociaciones de paz con el gobierno, al presenciar la magnitud del castigo recibido por el pueblo como venganza por las acciones guerrilleras.

Las consecuencias sociales de la violencia en Córdoba son enormes. La población campesina vive bajo el impacto del terror causado por las masacres de 1988 y 1989, y el Estado no ha sancionado penalmente a los responsables. Montería y otras poblaciones han acumulado en la última década varias decenas de miles de refugiados que no encuentran oportunidades de vida en el medio urbano; la vieja capa terrateniente ha sido desplazada en parte por los narcotraficantes inversionistas; la crisis política

y administrativa del departamento no puede ser más profunda, y la regla es la corrupción y la desidia en el manejo de los intereses públicos; finalmente, la organización campesina y los movimientos populares han sido debilitados por el fuego cruzado de guerrillas y paramilitares.

En Urabá la situación tiene una dinámica diferente; allí los narcotraficantes han comprado algunas haciendas ganaderas que rodean como zonas de reserva la región productora de banano. Los bananeros antioqueños, dueños de un negocio de alta rentabilidad, han sido más exitosos que los ganaderos de Córdoba en el empeño de conservar sus propiedades ante la voracidad compradora de los narcotraficantes. Siendo los Estados Unidos su principal mercado, fueron concientes del riesgo implicado en la transferencia de fincas a los narcotraficantes y adoptaron, con éxito relativo, la política expresa de impedir que ocurriera.

El EPL y las FARC se vincularon a las luchas sindicales de los obreros del banano, y luego de impulsarlas, las subordinaron a sus objetivos militares y financieros. Algunos empresarios, por su parte, luego de sufrir secuestros, asesinatos, extorsiones y sabotajes a instalaciones productivas, decidieron crear grupos paramilitares y contratar acciones con grupos de Puerto Boyacá. En esas operaciones hubo lazos de cooperación con narcotraficantes y miembros de las fuerzas armadas, como lo indicaron los informes respectivos del DAS sobre las masacres de Urabá.

En Putumayo, la colonización campesina del fértil valle del río Guamués sufrió una rápida transformación social desde 1979, cuando la frontera con Ecuador por el río San Miguel se convirtió en la principal ruta de importación de pasta de coca proveniente del Perú. Poco tiempo después los campesinos iniciaron cultivos propios y pequeños laboratorios para procesar la coca, hasta que la región pasó a ser una de las principales áreas de acopio bajo el control de Gonzalo Rodríguez Gacha.

A comienzos de la década de los ochenta, primero el M-19 y luego las FARC penetraron en la región desde el Caquetá y la Bota caucana, y establecieron frentes en ella; despues el EPL comenzó a operar en el valle del Guamués. La respuesta de Rodríguez Gacha fue la creación de una fuerza paramilitar cono-

cida localmente como "Los Masetos", que combatió y casi destruyó al frente del EPL entre 1987 y 1989.

A raíz de la muerte de este narcotraficante en noviembre de 1989, las FARC y el EPL contratacaron a "Los Masetos" y liquidaron a la mayoría de sus miembros; sus pocos sobrevivientes sembraron el terror en Puerto Asís hasta cuando una movilización cívica, liderada por los párrocos católicos, exigió a la policía su expulsión de la región en 1990. Un rasgo muy notable en el Putumayo fue la estrecha colaboración de la policía local con "Los Masetos", durante el predominio de Rodríguez Gacha, y su corrupción con dineros del narcotráfico. Con todos estos procesos, esta region padeció la violencia asociada a la desorganización social, fruto del rápido enriquecimiento de la población vinculada a cultivos, procesamiento y tráfico de coca. Actualmente la coca sufre una crisis de producción y precios que constituye una oportunidad para avanzar en programas de sustitución de cultivos.

El Noroccidente de Antioquia, por su parte, es la región de antigua influencia del EPL que tiene menos presencia del narcotráfico, pues allí sólo se reportan pequeños cultivos y laboratorios campesinos en Peque y Cañasgordas, y alguna inversión en tierras por parte de narcotraficantes en Santa Fé de Antioquia, Frontino y Dabeiba.

En cambio en los departamentos del Eje cafetero los narcotraficantes están invirtiendo en fincas cafeteras y propiedades urbanas, pues además de tener sus propios narcotraficantes, ésta zona es la frontera entre los narcos de Antioquia y Valle del Cauca. Es un secreto a voces en la región que el narcotráfico ha disparado los índices de homicidio y la desorganización social; en Pereira, por ejemplo, comienza a hablarse de una oferta sicarial semejante a la que vivió Medellín a mediados de los años ochenta.

En Norte de Santander el problema del narcotráfico tiene efectos fronterizos; existen algunos pequeños cultivos campesinos en Catatumbo, en áreas de influencia de las FARC, pero el problema más serio es la ruta de transporte de cocaína que se ha establecido por Cúcuta hacia Venezuela y las Antillas, y el desplazamiento de narcos del nororiente y el interior del país hacia la capital nortesantandereana. Esta ruta aprovecha las redes de inmigrantes

colombianos en Venezuela y el debilitamiento institucional de ese país a raíz de la crisis económica.

En Cúcuta es visible el auge de construcciones de alto precio que en otras ciudades ha sido la señal inequívoca de inversiones masivas de narcotraficantes; y también es un secreto a voces en la región la vinculación de mandos medios y agentes de la policía y el F-2 con el narcotráfico, tanto para dejar circular la droga con el pago de "peajes", como para facilitarles servicios armados de protección y asesinatos por contrato.

La situación del narcotráfico en el Cauca difiere de todos los casos anteriores. El problema central en ese departamento es la proliferación de cultivos y pequeños laboratorios campesinos en muchos municipios de los valles de los ríos Cauca y Patía. Claramente puede hacerse una relación entre los cultivos de drogas y la generalizada crisis agraria del departamento en sus dos extremos: la ineficiencia de las grandes haciendas, con tradiciones feudales, para impulsar el desarrollo productivo, y la pobreza de suelos y recursos de producción con los que cuenta la economía campesina. La población indígena, que en algunas áreas también ha preferido la rentabilidad de los cultivos de marihuana y coca, ha sido desplazada durante siglos a las tierras altas de la cordillera central, donde ha conservado áreas de refugio no apetecidas por los hacendados y la iglesia. Como en otras regiones, en el Cauca las FARC regulan la producción y establecen contribuciones forzosas a los participantes en el mercado ilegal.

Probablemente, la perspectiva mas grave hacia el futuro inmediato es la visible expansión de cultivos de amapola para la producción de heroína, producto que gozaba en 1991 de un precio internacional quince veces superior al de la cocaína. Para comprender el nivel de incentivos ante los cuales se ven tentados los agricultores, basta comparar las dificultades y costos que existen para la obtención de un crédito en la Caja Agraria, con la oferta que les hacen los traficantes: un avance de un millón de pesos en efectivo y las semillas de amapola por cada hectárea que estén dispuestos a sembrar. Una hectárea de cultivo puede producir entre seis y siete millones de pesos de ganancias al año.

En el norte del Cauca, especialmente en los municipios de Miranda, Corinto, Caloto, Santander de Quilichao y Buenos Ai-

res, existe un frente de conflictos con gran potencial de violencia; allí chocan las aspiraciones indígenas de recuperar tierras planas y fértiles con la expansión de propiedades de los cañicultores y narcotraficantes del Valle del Cauca.

Los informes recibidos por la Comisión señalan que esa expansión incluye, como brazo armado, el empleo de grupos paramilitares destinados a aterrorizar a los indígenas. La masacre de veinte indígenas ocurrida en Caloto en diciembre de 1991, asociada a la recuperación de una finca recién vendida, según lo anotado en otro acápite de este informe, es prueba del potencial de violencia del conflicto de tierras con narcotraficantes. Esta es una de las áreas donde se hace más necesaria una clara intervención del Estado con los instrumentos de la reforma agraria y la expropiación.

CONCLUSIONES

En todas las regiones donde tuvieron influencia armada el EPL y el Quintín Lame, las actividades del narcotráfico han causado impactos significativos en el medio social, al vincular la violencia al funcionamiento de los mercados. Los cambios ocurridos han modificado sustancialmente los presupuestos de acción revolucionaria propios de la lucha guerrillera, tanto en la población como en la composición interna de las organizaciones guerrilleras. También han cambiado la composición y las actitudes de los adversarios sociales de las guerrillas, que han tendido a transformarse en adversarios militares y han consolidado dominios territoriales mediante el terror sobre la población asociada con aquellas organizaciones.

Algunas regiones han sufrido el fenómeno de la expansión masiva de cultivos campesinos de coca, como el Cauca y el Putumayo; y en otras los cultivos son marginales, como el Catatumbo en Norte de Santander, Urabá, Noroccidente de Antioquia y los departamentos del Eje cafetero. Las áreas de cultivo reciben grandes masas de dinero y nuevos inmigrantes, sufren procesos agudos de desorganización social y delincuencia, y mantienen tasas de homicidios crónicamente altas.

En tres de esas regiones el narcotráfico ha constituído grandes redes de acopio para la importación de pasta y la exportación de

la coca: en Putumayo se recibe la pasta del Perú, y en Córdoba y Norte de Santander se despacha al mercado internacional de drogas; en todas ellas los narcotraficantes organizan sistemas armados para la protección del negocio.

Las grandes inversiones de capitales del narcotráfico han transformado la estructura de propiedad y la dinámica económica en Córdoba y en menor grado en los departamentos del Eje cafetero y en la periferia del área bananera de Urabá; tendencia que se repite en las tierras bajas del norte del Cauca. En estos casos la violencia tiende a concentrarse en la organización de grupos armados para múltiples fines.

En casi todas las regiones algunos miembros de las autoridades de policía y de las fuerzas militares han colaborado con los grupos armados por narcotraficantes en labores contraguerrilleras y en operaciones de limpieza, inducidas por la desorganización social asociada al narcotráfico. Como ya se ha señalado antes, en Urabá algunos miembros del ejército han colaborado con las masacres de campesinos y trabajadores; en Córdoba el ejército no interfirió la lucha contrainsurgente de Fidel Castaño que afectó a los campesinos, y la policía sólo atacó a los narcotraficantes luego del asesinato del jefe antinarcóticos de la DIJIN; en Norte de Santander algunos miembros de la policía y el F-2 han tenido complicidad con la exportación de drogas; en algunas ciudades del Eje cafetero algunos miembros de la policía han estado asociados a operativos de limpieza social contra indigentes; y en Putumayo algunos integrantes de la policía, incluso de la antinarcóticos, colaboraron con los paramilitares de Rodríguez Gacha.

La perspectiva más preocupante hacia el futuro es la expansión de cultivos de amapola para la elaboración de heroína: mientras la coca se siembra a altitudes inferiores a 500 metros, la amapola se siembra, en la zona tropical, a altitudes superiores a 2.000 metros, y en Argelia (Africa) se está ensayando el cultivo de variedades que crecen a 1.700 metros. Este dato significa que mientras la coca es el cultivo de las grandes áreas de colonización, marginales a la frontera agrícola, la amapola tiene un potencial de expansión que abarca a la gran masa de población campesina del país, productora de la dieta alimenticia nacional.

RECOMENDACIONES

1. Reconocimiento del interés nacional

El gobierno debe seguir concertando lazos de cooperación internacionales que tengan en cuenta los intereses nacionales y respeten la autonomía de las autoridades del país para afrontar el problema. En el pasado inmediato el énfasis de la cooperación estadounidense ha sido puesto en equipos militares y asesores en estrategias para reprimir la producción y el tráfico, con una tendencia inconveniente hacia la militarización del conflicto y la pérdida de independencia nacional para su manejo.

El interés nacional tiene varias dimensiones principales que deben ser objeto de formulación de políticas:

– La superación de las formas de violencia asociadas a los mercados ilegales de las drogas.

– La contención del tráfico que pasa por el país y la disminución de las ventajas comparativas de producción en Colombia.

– La recuperación del tejido de la organización social en comunidades campesinas y suburbanas que han sido afectadas por la economía y violencia del narcotráfico.

– La separación de aquellos miembros de las fuerzas armadas y servicios de seguridad y de aquellos funcionarios que tengan acuerdos de cooperación encubiertos con operaciones armadas o comerciales de narcotraficantes.

– El control de los efectos económicos de los dineros del narcotráfico para evitar la concentración de la riqueza y la competencia desleal con los inversionistas legales.

– Lograr la aceptación y apoyo de la comunidad internacional para las políticas definidas por el Estado colombiano.

De otra parte, las recomendaciones que siguen se limitan al problema de las formas de violencia asociados con las actividades del narcotráfico, pues se exceptúan los temas relativos a los grupos paramilitares, que serán tratados en el capítulo correspondiente.

2. Política de justicia y de seguridad

– La Comisión sugiere al gobierno continuar intensificando los esfuerzos dirigidos a celebrar convenios internacionales para el intercambio de pruebas contra narcotraficantes, y continuar apoyando al poder judicial en la investigación y juicio de quienes se sometan voluntariamente a la justicia. La policía debe proceder a la captura y la entrega a los jueces de aquellas personas sobre las cuales se tengan evidencias suficientes para ser procesadas por delitos de narcotráfico y acciones de violencia.

– El Estado debe aplicar a los responsables de delitos asociados a las actividades del narcotráfico una justicia que garantice sus derechos fundamentales a la vida y la integridad personal. El objetivo de la represión no puede ser la aniquilación física de los participantes, sino impedir y sancionar las actividades ilegales. Debe asegurarse la eliminación de prácticas como la tortura, el arresto ilegal, el homicidio fuera de combate y la desaparición de personas, cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad. La investigación criminal y la aplicación de justicia debe proteger no solamente los derechos de la sociedad y de terceros por acciones de narcotraficantes, sino también los derechos de los narcotraficantes por acciones ilegales de agentes del Estado contra ellos.

– Las autoridades militares deben revocar las licencias para porte de armas y proceder a su decomiso con mayor eficiencia cuando se trate de personas vinculadas al narcotráfico. Las autoridades policiales deben intensificar los esfuerzos para detectar y decomisar más depósitos de armas y explosivos en poder de narcotraficantes. En las operaciones de control de armas las autoridades deberán evitar el uso injustificado de la fuerza. El éxito de las tareas de inteligencia y de comando debe evaluarse como inversamente proporcional al número de víctimas que ocasionen.

– Debe procederse a una operación general de desarme de las poblaciones urbanas afectadas por altos índices de delincuencia y presencia de sicarios o milicias populares. El desarme debe realizarse sin confundirlo con una operación de arrestos en masa no de eliminación física de los portadores de armas, y puede incluir medidas como la venta voluntaria de armas al Estado

durante un período, seguido por el decomiso forzoso a quienes las conserven.

– El gobierno debe mejorar los sistemas de registro y control de armas decomisadas para evitar que sean revendidas en el mercado negro por quienes las decomisan. Preferiblemente deben destruirse las armas decomisadas.

3. Políticas relativas al conflicto social

– El gobierno debe hacer un inventario de predios en disputa entre narcotraficantes y poblaciones campesinas o indígenas, los cuales deben ser objeto prioritario de reforma agraria para resolver los conflictos de tenencia que amenacen desatar procesos de violencia.

– La erradicación mecánica o manual de cultivos campesinos sólo debe realizarse cuando forme parte de una política de sustitución de cultivos y fomento agrario que asegure fuentes alternativas de ingreso a los productores. El gobierno no debe erradicar cultivos de drogas usando productos químicos que envenenen el ambiente y amanacen la salud humana y animal.

– El gobierno debe realizar un estudio sobre la concentración de tierras en poder de narcotraficantes en aquellas regiones donde exista una fuerte presión campesina por la distribución de la propiedad rural; con base en él, debe elaborarse un plan especial de reforma agraria, que haga uso de la nueva facultad constitucional para decretar la extinción del dominio cuando los bienes hayan sido adquiridos con dineros del mercado ilegal de drogas.

CAUSAS Y MANIFESTACIONES DE LA VIOLENCIA EJERCIDA POR FUNCIONARIOS OFICIALES

Estudiada la situación de violencia en cada una de las regiones analizadas, la Comisión ha llegado al convencimiento de que en todas ellas ha habido, además de otros actores, funcionarios estatales gravemente comprometidos en violaciones reiteradas de derechos humanos. Asimismo, no se encontró ningún elemento de juicio que permita afirmar que tales violaciones hayan sido el producto de un designio único o de un plan diseñado desde el Estado con determinados propósitos.

El gobierno nacional no ha ordenado ni patrocinado esas violaciones; pero tampoco puede afirmarse, como frecuentemente se hace, que se trate de "casos aislados": son demasiado numerosos y se presentan en regiones tan disímiles como para que no existan unos elementos comunes que los expliquen. Atribuir tales hechos en forma individual a uno que otro empleado que inevitablemente se habría desviado del recto cumplimiento de sus funciones, sería engañarse en relación con el pasado y podría dar lugar a que esa situación se mantenga en el presente o se repita en el futuro. Algunos de esos elementos comunes pueden ser los siguientes:

CRIMINALIZACION DE LA PROTESTA SOCIAL

Durante años la sociedad colombiana ha estado marcada por pautas de exclusión en relación con las aspiraciones de los sectores

menos favorecidos de la población. Las demandas de tierra hechas por campesinos e indígenas, y las reclamaciones laborales o de mejores condiciones de vida formuladas por los trabajadores, frecuentemente se han enfrentado a una negativa que en ocasiones excede los límites de una razonable y moderada defensa de los intereses de los sectores sociales que se verían afectados por dichas pretensiones: terratenientes, empresarios, dirigentes políticos. Más allá de un entendible egoísmo, en el exceso de celo con que se defienden esos intereses influye una minusvaloración de la calidad humana de quienes aspiran al reconocimiento de derechos.

Colombia ha hecho en el siglo XX un tránsito relativamente rápido de un sistema de relaciones sociales fundado en la desigualdad y la servidumbre, a otro que tiene como postulados la igualdad y la competencia entre los sujetos y grupos sociales. Admitir que todos los colombianos sin excepción tienen los mismos derechos, algo que casi nadie se atreve a negar en teoría, ha sido traumático y difícil de asumir en la práctica de las relaciones cotidianas, salpicadas de notorias diferencias de cultura y de fisonomía que a veces se repugnan.

Esta mentalidad de discriminación todavía presente en la sociedad colombiana, existe también en los agentes del Estado encargados de velar por la seguridad ciudadana. Imbuidos de esa concepción en el uso de las armas oficiales, su actitud discriminatoria se ve reforzada al enfrentarse a diario con individuos provenientes de sectores desvalidos de la población, que estadísticamente constituyen el grueso de personas capturadas en actos de delincuencia.

Este condicionamiento mental colectivo, que puede no diferir mucho del existente entre los encargados de funciones policivas en otros países, no habría generado quizá consecuencias tan graves en nuestro territorio, de no ser por la generalización de la insurgencia armada. Al asumir ésta como propias parte de las reivindicaciones populares, los agentes del orden, junto con muchos sectores sociales, se acostumbraron a ver tales reivindicaciones como un ingrediente del enfrentamiento armado.

En consecuencia, lo que inicialmente eran conflictos susceptibles de ser tratados mediante arreglos directos, mediaciones po-

líticas o debates judiciales, se transformo primero en materia de contención policiva[1], y posteriormente en objetivo de aniquilamiento militar. Los portadores civiles de tales reivindicaciones entraron a ser considerados paulatinamente como exponentes camuflados de las organizaciones guerrilleras, y en algunos casos efectivamente lo eran. Los actos sociales y masivos de protesta o de reclamo fueron temidos como prolongación del conflicto bélico, tanto más cuanto que a veces eran estimulados o acompañados por comandos subversivos. Y las poblaciones beneficiarias de este tipo de demandas ingresaron en la lista de sospechosos de colaborar con los movimientos insurgentes, lo que en ocasiones podía ser cierto. La descalificación social del desposeído se agravó al ser mirado como un posible adversario de guerra.

Como el conflicto guerrillero no se ha circunscrito a la satisfacción de unas aspiraciones gremiales, sino que está presidido por el objetivo de conquistar el poder político en nombre de una ideología socialista, fue diagnosticado militarmente como expresión de una confrontación más amplia, de dimensiones universales, entre capitalismo y comunismo. La lucha armada en Colombia, como en otros países de Latinoamérica, fue tratada por el Estado como un intento de invasión de potencias extranjeras a nuestro país.

Para los estrategas militares, el conflicto social subyacente pasó a un segundo plano y se transformó en una pieza instrumental de una conflagración mayor, que debía ser enfrentada con herramientas geopolíticas. El combatiente irregular fue identificado por los servicios de inteligencia como el agente interno de un

---

1. Una expresión clara de criminalización de la protesta social puede advertirse en la clasificación que la Policía Nacional hace de las cuatro manifestaciones a su juicio más representativas de perturbación del orden público: junto a las contravenciones y los delitos ubica las huelgas y los conflictos estudiantiles. Sobre las huelgas señala: "Siendo expresión legítima del descontento laboral, también son manifestaciones que desequilibran el orden público, de una parte porque en la mayoría de los casos es un servicio público el que se está dejando de prestar y de otra, porque la infiltración de personas ajenas, pero con el propósito de sembrar el caos, desvían la razón de ser de las huelgas, degenerando en conflictos violentos". Policía Nacional de Colombia, *Estadística de criminalidad 1990*, Bogotá, Imprenta del Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, 1991, pág. 131.

enemigo externo, otorgándole una calidad de apátrida que se hizo transferible a quien cooperara real o supuestamente con aquel. Campesinos, trabajadores e indígenas, en cuanto sospechosos de tal cooperación, fueron percibidos políticamente como traidores, además de ser despreciados socialmente como inferiores. Llegados a ese punto, su vida estaba reducida al mínimo valor y su conservación o pérdida podía depender de cualquier pequeña circunstancia.

Circunstancias se dieron muchas y por ello no es extraño que miembros de las Fuerzas Armadas hayan tenido algún grado de participación en matanzas de trabajadores bananeros en Urabá, como la realizada en las fincas Honduras y La Negra en Currulao, donde fueron asesinados veinte obreros agrícolas el 4 de marzo de 1988. La matanza fue perpetrada con participación de paramilitares desplazados desde el Magdalena Medio; pocos días antes del hecho el ejército había practicado allanamientos en el lugar y detenido a un desertor del EPL que luego apareció en la masacre actuando como informante; los testigos que lo vieron aseguran también que miembros del ejército cubrieron la operación cerca a los campamentos de los trabajadores mientras los paramilitares actuaban directamente en estos. A fines de 1991 se dictó sentencia en el juzgado 1' de orden público contra varios de los sindicados particulares, la cual se encuentra en apelación. Respecto de los funcionarios implicados, el mayor Luis Becerra, el teniente Pedro Bermúdez, el cabo Félix Ochoa y el capitán Marco Fidel Mendieta, los tres primeros del ejército y el último de la policía, fueron detenidos preventivamente, pero la medida se revocó y el proceso pasó a la justicia penal militar. La Procuraduría Delegada para la Policía ordenó abrir formal averiguación disciplinaria contra el capitán Mendieta; la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, por su parte, no encontró pruebas contra los miembros del ejército.

Dos de los oficiales mencionados aparecen comprometidos también en el asesinato de 25 campesinos que se produjo en Punta Coquitos un mes más tarde, el 11 de abril de 1988. La masacre se produjo como retaliación por la invasión de una finca: antes de ser asesinados, los campesinos fueron retenidos por sus victimarios durante suficiente tiempo para que la policía y el ejército intervinieran en su liberación, como lo solicitaron infructuosamente sus allegados. El juzgado 1º de orden público de

Bogotá solicitó la suspensión del mayor del ejército Luis Felipe Becerra Bohórquez, del capitán de la policía Marco Fidel Mendieta Sierra, del cabo primero del ejército Félix Antonio Ochoa Ruiz y del alcalde de Puerto Boyacá, Alfredo Rubio.

Sindicado como presunto responsable aparece también el cabo Ramiro Lagos, quien había sido acusado en 1983 por el Procurador General de la Nación de pertenecer al grupo paramilitar MAS, epoca en la cual estaba acantonado en el Batallón Patriotas de Honda[2].

Además de estas masacres, que revelan un grado extremo de menosprecio por la vida humana, ha habido agentes estatales implicados en la muerte de indígenas en Cauca, Risaralda, Putumayo y Córdoba. Los indígenas del Resguardo de San Andrés de Sotavento, en este último departamento, que reclaman la recuperación de 83.000 ha. de tierra, acusan a miembros del ejército de haber colaborado con el particular William Tulena en el incendio de sus viviendas y la destrucción de 35 hectáreas de cultivos en San José el 31 de marzo de 1990; aseguran que capturaron a los responsables en flagrancia, pero que no se les hizo justicia y los soltaron; y acusan también a miembros de la policía de haber practicado allanamientos ilegales y de ejercer un permanente hostigamiento en su contra, auspiciado por terratenientes[3].

Con relativa frecuencia se encuentra a funcionarios oficiales comprometidos en la muerte de activistas populares. En Norte de Santander, Hernando de Jesús Sanguino, dirigente del Paro del Nororiente realizado en 1987, fue asesinado el mismo año a plena luz del día en Ocaña frente a las instalaciones del colegio donde trabajaba; el asesino, un agente del F-2, se marchó a pie

---

2. Matanzas igualmente estremecedoras se nan sucedido en el mismo Urabá (la desaparición de 43 campesinos en Pueblo Bello, 1990), en Córdoba (Mejor Esquina y El Tomate, 1988), y en el Cauca (Los Uvos y El Nilo, 1991) entre otras, como se verá más adelante.

3. En el Putumayo se acusa a miembros de la Policía Antinarcóticos de haber asesinado al gobernador indígena de Buenavista, en julio de 1991, en inmediaciones de Puerto Asís. Tres indígenas más, de la comunidad de Buenavista, habían sido asesinados en Puerto Asís en 1990: Bellamil Payoguaje y Salomón Florentino Yaiguaje (junio 17) y Fanny Lucía Piaguiaje (agosto). También ha habido asedio contra indígenas en Cauca y Risaralda.

tranquilamente[4]. En Putumayo, la Unión Patriótica, varios de cuyos activistas fueron acribillados, desapareció como fuerza política luego de la muerte en 1988 de su principal dirigente en Puerto Asís, Rigoberto Torres, atribuida al grupo paramilitar de "Los Masetos", que actuaba con el respaldo de miembros de la policía. En Córdoba, Orlando Díaz Tirado, campesino candidato a elecciones por el Frente Popular, que había denunciado la realización de bombardeos por el ejército en Puerto Libertador, apareció torturado y asesinado en ese municipio el 21 de noviembre de 1989, junto con un cadáver desconocido, luego de haber sido detenido por unidades del Batallón Junín dos días antes[5].

No es raro, además, que los habitantes de escasos recursos, cualquiera que sea su ideología, se vean expuestos a atropellos por parte de miembros de la Fuerza Pública. En La Hormiga (Putumayo) era ampliamente conocido por su espíritu matón un funcionario de la policía apodado "Metralleta", quien fue finalmente asesinado por las FARC en 1991.

---

4. También en Ocaña se presentaron varias muertes en 1991, después de la realización de un foro de derechos humanos: Orlando Carrascal Claro, abogado, asesinado el 2 de septiembre; Fabio Amaya, estudiante de la Universidad Francisco de Paula Santander y miembro de un grupo político de oposición; Hugo García y Yeiner Antonio Reyes, asesinados el 7 de septiembre. En todos estos casos se acusa a miembros de organismos de seguridad del Estado.

5. Por esa época el comandante militar en Córdoba había dicho públicamente que el EPL estaba realizando extorsiones para financiar las actividades proselitistas del Frente Popular, luego de lo cual varios líderes de ese movimiento fueron víctimas de atentados. El 17 de octubre de 1989 atentaron contra el diputado Andrés López. El 4 de noviembre Nurdín Díaz recibió nueve impactos de pistola, a los cuales sobrevivió, pero quedó inválido. También en Córdoba, la Asociación de Maestros —ADEMACOR— denuncia que 29 educadores han sido asesinados en el departamento entre 1989 y 1991 la Brigada había enviado folletos intimidatorios a las casas de los profesores afiliados a ADEMACOR con leyendas como esta: "Como profesor usted tiene la obligación moral de: (...) 5. Impedir que sus alumnos caigan en la subversión, no olvide que la subversión forma criminales. Si usted incumple esta obligación moral: Está faltando a sus deberes éticos. No está representando la autoridad paterna. No merece ser respetado ni acatado. Piense: la guerrilla no es la solución para el país y usted no debe formar elementos para la subversión". La sede de la Asociación ha sido varias veces allanada por el ejército.

Un militante de Esperanza, Paz y Libertad fue asesinado el 12 de octubre de 1991: Neftalí Ajaad Oyola, tesorero de San Juan de Urabá. Se señala a miembros de la policía de Arboletes, quienes además habrían realizado otras acciones de persecución política contra ese movimiento.

Pero sin duda el fenómeno más frecuente son los desmanes contra campesinos y pobladores por parte de miembros de la Fuerzas Armadas luego de alguna operación de la guerrilla en inmediaciones de sus predios; en todos los lugares visitados por la Comisión se recibieron quejas constantes en ese sentido. En la vereda Las Palmeras del municipio de Mocoa fueron muertas el 23 de enero de 1991 seis personas que construían el pozo séptico de una escuela. La acción se produjo en forma combinada entre el ejército y la policía, al parecer en persecución de una columna guerrillera; las víctimas, Antonio Pantoja, Hernán Guerra, Hernán Lizcano y Julio Cerón y sus dos hijos, eran ampliamente conocidos y apreciados en el lugar, y todavía causa indignación en la población el hecho de que las autoridades, en vez de reconocer su error, hubieran preferido presentarlas como guerrilleros muertos en combate, vistiéndolas con prendas militares que no presentaban sin embargo ningún impacto de bala[6].

La criminalización de la protesta social, por llamar de alguna forma imperfecta la mentalidad descrita en este apartado, unida al desprecio reinante por el derecho a la vida en Colombia, ha sido el caldo de cultivo para estimular la proliferación de arbitrariedades por parte de funcionarios en las diversas regiones del pais estudiadas por la Comisión, sin necesidad de que exista un plan preconcebido y centralizado de exterminio de determinado tipo de personas.

ATRIBUCIONES INCONVENIENTES CONCEDIDAS A AUTORIDADES MILITARES Y DE POLICIA EN RELACION CON CIVILES

En 1989, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas señaló en su informe sobre Colombia lo siguiente:

---

6. En Urabá hubo un caso especialmente atroz, en el que aparecen implicados miembros de la Fuerza Pública, que fue la detención del trabajador Fortunato Ruiz en la finca donde laboraba, luego de lo cual agentes del ejército le colocaron dinamita alrededor de la cintura y allí mismo lo hicieron estallar.

> "Por una serie de decretos, emitidos en virtud del estado de sitio por gobiernos consecutivos, se han ido concediendo más poderes a las fuerzas armadas y a los servicios de seguridad en el mantenimiento del orden público (...) se impone la necesidad de una revisión a fondo de los poderes policiales esgrimidos por las Fuerzas Armadas en los servicios de seguridad, con objeto de garantizar mejor los derechos humanos del ciudadano particular (...). Los procedimientos de habeas corpus (...) han estado sometidos a unos requisitos formales rigurosos que han dificultado la interposición de este recurso por el ciudadano particular (...). Hay que adoptar las oportunas medidas jurídicas e institucionales para volver a poner el habeas corpus en el lugar que le corresponde" (Parágrafos 132, 133 y 134 del documento E/CN4/1989/18/Add.1).

Esta opinión aludía en síntesis a la conexión existente entre la violación de derechos humanos y la concesión de amplios poderes a las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad, particularmente como facultades de investigación judicial y restricciones indebidas al ejercicio del derecho de habeas corpus.

En efecto, las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad fueron facultados para detener y mantener incomunicadas a personas acusadas de ser terroristas o narcotraficantes[7]. Durante el tiempo de la detención, las personas detenidas no podían interpo-

---

7. El decreto 180 de 1988 atribuyó a miembros de las Fuerzas Militares, de Policía y del Departamento Administrativo de Seguridad la facultad de "penetrar en residencias donde se tenga indicio de que se guarden ilegalmente municiones, armas de fuego o explosivos, cuando fueren requeridos por algún morador" (ordinal c, del artículo 40). La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esa facultad por considerarla privativa del juez. Posteriormente, el Gobierno expidió los decretos 1859 y 1863 del 18 de agosto de 1989. El primero, autorizó la detención de personas por parte de los organismos de seguridad y su mantenimiento en estado de incomunicación durante siete días hábiles. El segundo, le otorgó facultades a los jueces penales militares para realizar allanamientos. Estos decretos les devolvieron de hecho a los organismos de seguridad, a través de los jueces penales militares para el caso de los allanamientos, las atribuciones que la misma Corte Suprema de Justicia les había negado anteriormente. Ese mismo año se expidió el llamado Estatuto para la Defensa de la Justicia (decreto 2790), que reiteró el contenido de las anteriores disposiciones. En primer lugar, creó unas denominadas unidades investigativas permanentes de orden público, compuestas por funcionarios del cuerpo técnico de policía judicial o del DAS o por miembros de la Policía Nacional (Dijin y Sijin). El Estatuto también dispuso que las secciones de inteligencia de las Fuerzas Militares conformaran unidades investigativas y tuvieran

ner habeas corpus para recobrar oportunamente su libertad; la tramitación de este recurso era tan complicada, que de hecho estaba bastante restringido si no negado. Durante el tiempo de la detención las personas permanecían incomunicadas, por disposición de un decreto de estado de sitio, y los agentes estatales tenían un gran poder sobre la vida y la integridad de las personas. Violando claras disposiciones constitucionales y legales, así como tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia, muchos detenidos han sido torturados, asesinados o desaparecidos después de haber sido detenidos por miembros de las Fuerzas Armadas y de los organismos de seguridad.

Con base en atribuciones como éstas, 17 personas fueron ilegalmente detenidas entre el 4 y el 23 de junio de 1988 y conducidas al Batallón San Mateo de Pereira, donde fueron torturadas. La mayoría de los allanamientos ilegales fueron practicados en la noche o en la madrugada en Pereira, pero también en Armenia, Dosquebradas, Anserma y Cali, por hombres vestidos de civil que se identificaban como miembros del F-2 de la policía o del ejército. Las víctimas eran campesinos, pequeños comerciantes, estudiantes, técnicos e incluso amas de casa, se les consideraba sospechosos de haber participado en el secuestro del cafetero Hernán Londoño, quien luego fue asesinado, según se refirió anteriormente en este mismo informe. La Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares corrió pliego de cargos contra el capitán Marco Aurelio Quintero Trejos, y la investigación disciplinaria concluyó con solicitud de destitución del mencionado oficia[8]. En

---

facultades para investigar a civiles, de manera transitoria o por comisión de un juez de orden público (art. 18). En segundo lugar señaló que fuera de los casos de flagrancia en los cuales fuere necesario realizar allanamientos, intercepción de líneas telefónicas, registro de correspondencia o captura de una persona, y no siendo posible recurrir ante un juez ordinario por razones de tiempo, tales medidas podrían ser autorizadas por un juez militar (art. 23).

8. Por la misma sospecha de participación en el secuestro y asesinato de Hernán Londoño fueron también detenidos por las Fuerzas Armadas, con base en atribuciones de excepción, seis indígenas del resguardo de San Lorenzo entre julio y noviembre de 1988, cuatro de los cuales se encuentran aun desaparecidos y uno fue asesinado. Fabián de Jesús Bueno, Orlando Bueno y Jaime Gañán fueron detenidos el 29 de septiembre de 1988 por una patrulla militar en el municipio de Palestina (Caldas) y desde entonces se desconoce su paradero. Balduvino Gañán Andica y José Nicolás Gañán Tapasco fueron detenidos por la policía el 27 de noviembre de 1988 en el

San Alberto, sur del Cesar, fue detenido por una patrulla militar de la Base Morrison el educador y líder sindical Isidro Caballero, junto con María del Carmen Santana, el 7 de febrero de 1989. Se interpuso habeas corpus pero los organismos de seguridad negaron tenerlos en su poder, pese a que la detención fue presenciada por varios testigos. Por estos hechos, el juez 2º de orden público de Valledupar dictó auto de detención contra el capitán Héctor Alirio Forero Quintero, el cabo segundo Norberto Báez Báez y el soldado Norberto Alturo, del Batallón Caldas, además del particular Luis Gonzalo Pinzón Fonteche; auto que posteriormente fue revocado.

En Córdoba, el 27 de enero de 1990, en la población de Chinú, diez hombres de la policía detuvieron arbitrariamente a Jaime Beltrán, Eliécer Suárez, Fredy Pérez y Saúl Ortiz, indígenas del resguardo de San Andrés de Sotavento; al día siguiente aparecieron muertos, con señales de tortura, en una carretera cercana. La Procuraduría Regional de Montería formuló pliego de cargos contra un cabo y siete agentes; el juez 1º de orden público de Montería dictó auto de detención contra los mismos, pero después los dejó en libertad por considerar que no existían pruebas suficientes para procesarlos, decisión que fue enviada en consulta al

---

resguardo de San Lorenzo y trasladados a las instalaciones de la policía en Riosucio, acusados de pertenecer al EPL. Mientras que José Nicolás fue puesto a órdenes de un juzgado de orden público, Balduvino todavía está desaparecido, Rey María Salazar Tapasco había sido detenido por el ejército el 17 de julio de 1988 en el camino de San Lorenzo a Riosucio. Su cadáver fue encontrado tres días después con señales de tortura. Por este asesinato, la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares sancionó al mayor José Urbina Sánchez con solicitud de suspensión por treinta días y al teniente Gustavo Adolfo Duque Rodríguez con solicitud de destitución, lo cual se cumplió. El juez tercero de orden público de Bogotá y el juez 121 penal militar adelantan investigación por los mismos hechos. En relación con las otras detenciones y desapariciones no se ha iniciado ninguna acción. Por su parte, Gloria Inés Gañán Blandón fue sacada de su casa en Riosucio el 26 de octubre de 1988 por hombres encapuchados vestidos de civil. Pocos días antes, soldados estuvieron averiguando sobre los nexos de Gloria Gañán con el EPL. Actualmente se desconoce su paradero y no se ha iniciado ningún tipo de investigación. El tendero de Riosucio, Hernán de Jesús Marín Rojas, fue secuestrado también ese mismo día por hombres vestidos de civil que actuaron sin que interviniera la policía, cuya sede se encuentra a 80 metros del lugar. Su casa había sido registrada por el ejército en dos ocasiones. También se encuentra desaparecido.

Tribunal Superior de Orden Público. El cabo y los agentes fueron separados de la policía[9].

En Urabá fueron detenidos el 29 de marzo de 1989 Clímaco Herrera, Mario Ibarra y Fernando Pérez, directivos de Sintagro, durante un operativo militar en Apartadó. Fueron torturados para obligarlos a declararse como enlaces de la guerrilla; Mario Ibarra perdió un oído a consecuencia de las torturas. La Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares formuló pliego de cargos por estos hechos contra el capitán Fredy José Velandia y el sargento viceprimero Heriberto Pérez González, del Batallón Voltígeros[10].

En Putumayo, once jóvenes fueron detenidos por la policía en Puerto Asís en febrero de 1991. La misma noche de su detención fueron entregados al grupo paramilitar de "Los Masetos"; al día siguiente sus cadáveres aparecieron con las entrañas abiertas en el muelle de la vereda Playa Rica[11].

Tortura, desaparición y asesinato suelen ser pues la consecuencia de la autorización de detenciones sin orden judicial, de la detención con incomunicación y de las restricciones al habeas corpus. Si la primera se permitió en el país contrariando las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas, la detención con incomunicación tam-

---

9. También en Córdoba, además de la mencionada detención y posterior asesinato de Orlando Díaz Tirado, el F-2 detuvo en Montería el 28 de enero de 1988 a Julio Arturo Jaramillo, quien apareció muerto en Sahagún el 1o. de febrero siguiente. EL DAS es acusado de haber detenido el 28 de septiembre de 1988 en Montería a Jesús Cuesta Bader, quien apareció muerto de dos tiros pocas horas después.

10. Igualmente en Urabá se sindica a miembros de las Fuerzas Militares de haber desaparecido a cinco sindicalistas en 1991: Isidro Salazar (desaparecido el 6 de abril), Leonel Aristizábal y José Albeiro Macías (el 4 de junio), Héctor de Jesús Villalba (el 23 de agosto) y Rodrigo Salinas Valencia. Recuérdese además la detención y muerte de los hermanos Cordero Villalba.

11. En Norte de Santander fue torturado y asesinado, luego de haber sido detenido por el ejército el 25 de noviembre de 1988 en el corregimiento de El Tarra, Luis Lizarazo. La investigación judicial, iniciada apenas en 1991, está a cargo de la juez 27 de Instrucción Penal Militar. Moisés Navarro, como se verá, fue detenido, torturado y asesinado en Ocaña el 10 de octubre de 1988. En el departamento del Cauca, las muertes de Germán Escué y Hernando Camayo en 1988 estuvieron también precedidas de detención por miembros de las Fuerzas Armadas en desarrollo de atribuciones de estado de sitio.

bién se puso en práctica pese a las advertencias del Relator de Naciones Unidas sobre tortura, quien señaló en su informe ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1990:

> "Nadie podrá ser mantenido en detención sin tener la posibilidad de ser oído sin demora por un juez u otra autoridad. Habida cuenta de que la tortura suele practicarse inmediatamente después de la detención, este requisito de ser oído sin demora por un juez puede servir para garantizar la integridad física de la persona detenida, al permitir examinar la legalidad de su detención y garantizar su derecho a entrar en contacto con un abogado. (...). Dado que la gran mayoría de las denuncias recibidas por el Relator Especial se referían a la tortura realizada durante la detención con incomunicación, debe prohibirse" (documento E/CN 4/1990/17, parágrafos 263 y 272).

La restricción del habeas corpus también se hizo en contradicción con la Opinión Consultiva Nº 8, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1987, en el sentido de que el habeas corpus no puede ser suspendido ni siquiera en situaciones de emergencia porque "el derecho a la vida y a la integridad personal son amenazados cuando el habeas corpus es parcial o totalmente suspendido".

Si en vez de otorgar atribuciones inconvenientes mediante el estado de sitio el gobierno hubiera atendido estas indicaciones, es posible que se hubiera evitado la realización de numerosas violaciones a los derechos humanos.

A su turno, la creación de la Jefatura Militar en Urabá en 1988, ya hoy inexistente, en la medida en que concentró el poder civil y militar en la zona, dificultó la posibilidad de efectuar un control de las Fuerzas Armadas en su relación con la población civil; además, facilitó que se acentuara entre las autoridades la percepción de que toda reivindicación social era un acto criminal o parte de una estrategia de guerra impulsada por las guerrillas, independientemente de la legitimidad del reclamo en cada caso.

LA IMPUNIDAD: CAUSA Y CONSECUENCIA DE VIOLACIONES

Una de las funciones esenciales de todo Estado es la prestación del servicio público de administración de justicia, el cual, enten-

dido como un todo, implica la existencia de un sistema eficiente y confiable de tramitación de los conflictos entre particulares, y de estos con el Estado.

La ausencia de mecanismos fidedignos para procesar disputas de tierras, controversias salariales, desavenencias comerciales o contiendas familiares, estimula en general el desarrollo de formas privadas de coerción ilegítima; con ellas se intenta sustituir la fuerza que debería ser ejercida legítimamente por las instituciones estatales para garantizar la definición y el cumplimiento de las obligaciones inherentes a las relaciones sociales. Si la deficiente administración de justicia civil, laboral, comercial y agraria da lugar a manifestaciones de violencia privada ilegítima, la ineficacia en la justicia penal agrava doblemente el problema; de una parte, porque la incapacidad para prevenir y perseguir delitos alienta los sentimientos de venganza personal; y de otra, porque la impunidad permite que esta venganza se ejerza sin riesgos significativos.

Esta deficiente situación del servicio público de administración de justicia, tanto en lo penal como en las otros campos, es un fenómeno que se presenta con mayor intensidad en las regiones estudiadas por la Comisión, de la que ya de por sí tiene en el conjunto del país. La precariedad de recursos de que dispone la rama judicial alcanza niveles dramáticos en algunas de las zonas analizadas: en Urabá, para señalar el caso más diciente, hay sólo cuatro agentes de policía judicial encargados de la investigación de todos los crímenes que ocurren en ese territorio.

Si a la ausencia de recursos se le agrega el problema de la privatización de importantes sectores de la administración pública, que se percibe en la mayoría de estos departamentos y regiones, el resultado es grave: el margen de autonomía y eficiencia que puede quedar en un juez desprovisto de medios adecuados y circundado por redes clientelistas, tiende a ser reducido; y ese estrecho margen, unido al temor de enfrentar intereses poderosos, inhibe con frecuencia a la población para declarar en los estrados determinados hechos, aunque sean públicamente conocidos. Es abnegada la labor de un funcionario judicial que, en tales circunstancias, no ceda a las tentaciones de la corrupción; el resultado en su conjunto genera un círculo vicioso en el que la ineficiencia

de la justicia estimula mecanismos de ajustamiento privado, y estos a su vez alimentan una mayor ineficacia de la justicia.

Un caso ilustrativo al respecto es la matanza de Mejor Esquina, ocurrida en Córdoba el 13 de abril de 1988, donde fueron abatidas 28 personas y heridas otras 20 que celebraban una fiesta; antes de marcharse, los asesinos escribieron amenazas de muerte contra los habitantes de otras veredas en los muros de la población. Se sindica como responsable al grupo paramilitar "Los Magníficos"; el DAS capturó a ocho personas sindicadas de ser responsables de la masacre; el Juez 2o. especializado de Montería le rebajó la pena a uno de ellos y dejó en libertad a los siete restantes; y posteriormente el Tribunal Superior de Orden Público, al conocer en consulta el caso, condenó a uno de los sindicados a una pena de 10 años y a los otros siete a una pena de 6 años. Los acusados fueron procesados por el delito de porte ilegal de armas que, al parecer, fueron las utilizadas en la masacre. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad de lo actuado desde que el proceso se envió en consulta a la segunda instancia: según ella, en este caso no procedía el mecanismo de la consulta, y en el mismo auto ordenó investigar penalmente la conducta del Juez 2o. especializado de Montería y al fiscal que actuó ante dicho despacho en ese proceso "para que se establezca si el juez prevaricó al disponer la absolución de la mayoría de los procesados y la rebaja de pena por colaboración eficaz para el único condenado, averiguación que deberá hacerse extensiva al fiscal del juzgado por su solicitud en este último sentido y por su actitud pasiva frente a las absoluciones". Actualmente las diligencias relativas a la investigación de este caso se encuentran inactivas en la Oficina Seccional de Orden Público de Medellín[12].

---

12. Otro tanto podría decirse de la matanza de El Tomate, también en Córdoba, en la que el 30 de agosto de 1988 un grupo compuesto por 30 hombres asesinó a ocho personas en una finca. Luego atacaron la aldea lanzando granadas y disparando indiscriminadamente. En los hechos resultaron muertas cinco personas más y heridas otras once. Estos hombres además incendiaron las viviendas hasta dejar el caserío completamente arrasado, mientras afirmaban que el ataque lo hicieron en represalia por la toma que había realizado la guerrilla en la población de Saiza. Según información de la dirección nacional de Instrucción Criminal, el grupo estaba compuesto por desertores del EPL y el ELN, quienes conformaron una banda dedicada a la extorsión y a la

Si las dificultades para el desarrollo de la función jurisdiccional son notables en estas regiones respecto de actos imputables a particulares, lo son aún más tratándose del enjuiciamiento de agentes estatales; algunas veces, los propios sindicados son miembros de organismos de seguridad encargados de las investigaciones, que por esta razón no prosperan; o la investidura y las funciones de su cargo les facilitan ocultar pruebas o intimidar a quienes corresponde recaudarlas. La ausencia de un grupo investigativo independiente formal y realmente de los servicios de inteligencia permite que esto ocurra[13].

---

comisión de otros delitos. La investigación fue asumida inicialmente por el Juzgado 5o. de orden público de Bogotá y por los jueces 12 y 16 de Instrucción Criminal. Este último ordenó abrir indagación preliminar. Las diligencias fueron remitidas posteriormente a Montería, correspondiéndole el proceso por reparto al Juzgado primero de orden público de Montería. Este ordenó remitir las diligencias al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, por no haber podido individualizar a los autores. Este organismo, el DAS y el F-2 adelantaron pesquisas con resultados negativos.

13. GERMÁN ESCUÉ, indígena Páez del resguardo de Jambaló, fue detenido el 1o. de febrero de 1988 por varios hombres armados quienes, después de torturarlo, lo sacaron de su casa en dirección a la vereda Loma Redonda. Más tarde fue encontrado su cadáver. Se sindica a miembros del Ejército de ser los responsables de esta acción, pues a la sazón se hallaban acantonados en la vereda Loma Redonda. Se afirma que los "pájaros" de esa vereda ordenaron la realización de la ejecución. A pesar de que el hecho se denunció, hasta ahora no se ha iniciado ninguna investigación. El Juez 11 de Instrucción Criminal de Popayán informó el 10 de septiembre de 1991 a la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos que "revisados libros radicadores asuntos reparto no se encontró anotación alguna acerca investigación homicidio occiso Germán Escué Zapata o Zapata Escué".

Hernando Camayo, indígena Páez, fue detenido por miembros del Ejército adscritos a la Tercera Brigada el 23 de agosto de 1988 en su propia parcela, en la zona rural de Buenos Aires (Cauca). Después de interrogarlo, fue dejado en libertad. Seguido por hombres uniformados hasta su casa, fue sacado al patio y fusilado. El ejército afirmó posteriormente que Hernando Camayo fue dado de baja en combate. El día anterior también había sido detenido e interrogado por el ejército. La Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares adelanta una investigación por estos hechos. Uno de los testigos señaló que el levantamiento del cadáver de Hernando Camayo lo realizó la inspectora de policía de San Ignacio en "asocio de los mismos militares que cometieron el ilícito". Este mismo testigo señaló que dicha inspectora se encuentra amenazada y que se desconoce su paradero. Hasta ahora no se ha iniciado ninguna investigación por parte de la justicia penal ni de la justicia militar. La inexistencia de investigaciones para comprobar el hecho y la desaparición del acta de levantamiento del cadáver indujeron a la Procuraduría en 1992 a archivar las diligencias administrativas, basadas en que "no es posible determinar a los presuntos responsables del homicidio" y que "es difícil indagar ante el ejército sobre sus actividades en la zona" (*El Espectador*, 16 de enero de 1992, página 9A).

La aplicación generalizada del fuero militar en relación con soldados y policías acentúa las dificultades para que opere una verdadera administración de justicia. No son pocos los casos acogidos por ese fuero especial a pesar de que ostensiblemente no se les podía considerar actos regulares de servicio, como las matanzas de Honduras, La Negra y Punta Coquitos en Urabá, en contravención de lo dispuesto por la antigua y la nueva Constitución (artículos 170 y 221, respectivamente); y no son muchas las sanciones que la justicia penal militar ha impuesto por violación de derechos humanos.El juzgamiento en consejos de guerra de delitos distintos de los actos de indisciplina atribuidos a la fuerza pública, incrementa el temor de la población a denunciar abusos; además, no ofrece suficientes garantías de imparcialidad, debido al espíritu de cuerpo que naturalmente tiende a existir entre juez, acusado y jurado, y tampoco permite una adecuada fiscalización por los particulares interesados, pues no está autorizada su constitución como parte civil en el proceso penal militar.

Moisés Navarro Pacheco fue detenido el 10 de octubre de 1988 en cercanías del aeropuerto de Ocaña por varios agentes de la policía que lo sindicaban de pertenecer a un grupo guerrillero; su vehículo supuestamente había sido utilizado por la guerrilla para hacer un atentado dinamitero contra una patrulla de la policía. Navarro fue asesinado; según los agentes, su muerte se produjo cuando trató de escapar: al intentar arrebatarle el arma a su captor, ésta se habría disparado accidentalmente. Sin embargo, su cadáver fue encontrado con visibles huellas de tortura: su cabeza había sido fuertemente golpeada y en su piel había heridas causadas con ácido que no guardaban ninguna relación con los disparos. La Procuraduría Delegada para la Policía acusó al agente Luis Aníbal Suaza de ser el responsable de tal violación, y el proceso disciplinario concluyó solicitando la destitución del agente Suaza, pero la Justicia Penal Militar lo absolvió de toda responsabilidad penal[14].

Características de impunidad más complejas rodean el asesinato de 17 campesinos ocurrido el 7 de abril de 1991 en el sitio

14. Los ya mencionados casos de Isidro Caballero, Luis Lizarazo y Orlando Díaz adolecen de problemas semejantes.

denominado Los Uvos, en el municipio de Bolívar (Cauca), en relación con el cual fueron denunciados como responsables efectivos de la Base Militar de Piedra Sentada, del Batallón José Hilario López. La denuncia señala que en los hechos fue asesinado un hombre de apellido Prieto, a quien el ejército le había allanado su casa dos años antes. El ejército patrulló la zona la víspera de los hechos; la Base Militar de Piedra Sentada queda a cinco minutos del sitio de la matanza. El comandante del Batallón José Hilario López formuló inicialmente una denuncia acusando a la Coordinadora Guerrillera de ser la responsable, pero luego la retiró. La investigación penal corresponde a la Oficina Seccional de Orden Público. A finales de 1991 un soldado denunció a un sargento y a otros tres soldados como comprometidos en el asesinato; la justicia penal militar le inició un proceso por deserción y el denunciante se encuentra detenido en el Batallón José Hilario López.

Peor puede ser el desafío a la justicia en el caso de las torturas practicadas en el Batallón San Mateo en 1988, ya consignadas atrás; la investigación disciplinaria adelantada por la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares concluyó con solicitud de destitución del entonces capitán Marco Aurelio Quintero Trejos, quien, sin embargo, ha sido ascendido a mayor, y la orden de la Procuraduría no se ha hecho efectiva. Se ignora si se ha iniciado investigación penal por estos mismos hechos.

PRACTICAS ILEGALES REALIZADAS EN ASOCIO DE DETERMINADOS SECTORES SOCIALES (GRUPOS PARAMILITARES Y OPERACIONES LIMPIEZA)

Con preocupante frecuencia, miembros de la fuerza pública han sido señalados como colaboradores de acciones violentas realizadas por grupos particulares; en tal sentido sobresalen las vinculaciones con fuerzas paramilitares en Urabá, Putumayo y Córdoba, o con organismos privados dedicadas a operaciones de la mal llamada "limpieza social", como en Ocaña y Pereira.

En Urabá, además de las masacres ejecutadas por paramilitares en Honduras, La Negra y Punta Coquitos, ocurrió también el secuestro y desaparición de 43 personas en Pueblo Bello el 14

de enero de 1990, las cuales fueron transportadas en dos camiones que pudieron atravesar sin problema un retén militar situado en la única vía de acceso y regreso del lugar. Durante un tiempo las autoridades militares sostuvieron que había otros caminos por los cuales podrían haber transitado los vehículos; los familiares de los campesinos solicitaron a la juez 4a. de orden público que levantara un croquis en el que se señalaran los caminos que hay en la zona, pero la juez se negó a hacerlo por temor. Más de un año después, una investigación del DAS estableció que la única carretera viable era la que pasaba por el retén instalado frente a la base militar. En el mes de abril de 1990 fueron encontrados en una de las fincas de Fidel Castaño varios cadáveres, seis de los cuales fueron identificados como integrantes del grupo de campesinos secuestrados y desaparecidos; además de la investigación penal, que aún se encuentra en la etapa de instrucción, la Procuraduría delegada para los derechos humanos formuló pliego de cargos contra el capitán Alvaro Gómez Luque y el subteniente Néstor Enrique Barrera Vega; los dos oficiales fueron absueltos en 1991.

En el Putumayo hay serias acusaciones contra la policía por su complicidad con "Los Masetos", al menos desde que estos se instalaron en 1990 en las cabeceras municipales. La población, que los veía circular diariamente por las calles, y que era testigo de sus continuos atropellos, nunca supo de una detención ni de una interferencia en su contra por parte de los agentes del orden; y más bien en ocasiones percibió signos evidentes de connivencia, como en Puerto Asís, donde el numeroso grupo de una decena de "Los Masetos" estaba alojado en una visible residencia contigua a la estación de policía. En tales circunstancias, no es extraño que la Comisión hubiera recibido declaraciones de personas que aseguran que "Los Masetos" intercambiaban armas con los agentes del F-2 y que se reunían con la policía dentro de la estación.

Por razones como estas, la credibilidad ciudadana en la policía, y especialmente en la SIJIN (el antiguo F-2), decayó considerablemente. El 22 de marzo de 1991 "Los Masetos" asesinaron a un conocido vendedor de carne, Eustorgio Martínez Solarte. Como reacción se realizó un cabildo abierto en el que se decidió su expulsión de la región; enfrentados a esta manifestación popular,

los paramilitares, encabezados por su jefe Pablo González Castro, abordaron un avión luego de ser escoltados por miembros de la policía en el aeropuerto local; este acompañamiento policivo hasta el final reafirmó entre la sociedad la percepción de que el grupo de delincuentes gozaba de la protección de agentes del Estado.

En el Cauca, recuérdese la ya citada en este libro matanza de veinte indígenas en la hacienda El Nilo (17 de diciembre de 1991, Caloto), atribuida a un grupo paramilitar auspiciado por narcotraficantes, sin que las autoridades hubieran intervenido eficazmente para prevenir la tragedia[15].

En Pereira, miembros de la policía junto con particulares han estado involucrados en asesinatos de mendigos. La Procuraduría General y la Dirección General de la Policía confirmaron a finales de noviembre de 1991 la participación de dos oficiales, seis suboficiales y 52 agentes en estos delitos y su negligencia en el control de comercio de basuco; el obispo de la ciudad había denunciado públicamente que en sólo dos meses, entre mayo y junio del mismo año, fueron acribillados 58 indigentes en la calle; el Director de la Policía Nacional anunció que los procesos penales que cursaban al respecto en la justicia penal militar pasarían a la justicia ordinaria porque los actos no tenían relación con el servicio[16].

---

15. En Córdoba actúan grupos paramilitares en diversos parajes del departamento. Al parecer pasan de diez, el más temible de los cuales es el conocido con el nombre de "Los Mochacabezas", por la forma como ejecuta sus crímenes. Opera especialmente en Planeta Rica, cubriendo el triángulo formado con Puerto Libertador y Caucasia. Las gentes de Córdoba coinciden comúnmente en señalar el nombre de las personas o familiares que dirigen cada uno de estos grupos y de las fincas donde tienen sus "escuelas" o donde se alojan. Como las poblaciones más críticamente afectadas por su actividad se señalan Tierra Alta, Montelíbano, Caucasia, Tarazá, Canalete, Pueblo Buho, San Francisco del Rayo, Buenos Aires y la Manta. Existen dudas acerca de si estos diferentes grupos obedecen a una estructura única, o a varias.

16. También han sido notorias estas matanzas de marginados sociales en la ciudad de Ocaña. Entre los casos más recientes puede mencionarse la muerte de Jesús Armando Verjel y de Jairo Feizola el 28 de agosto y el 2 de septiembre de 1991. La policía los sindicaba de pertenecer a una banda de ladrones. Putumayo también ha padecido esta perversión. En Mocoa, en una operación de limpieza contra expendedores de basuco, y de la que se acusa a miembros del F-2, fueron asesinados dos indígenas Ingas, Alfonso Jamioy y Jesús Antonio Imbachí, quienes además no eran indigentes, a finales de junio de 1991 en el barrio San Agustín. También en Turbo, en Urabá, el fenómeno ha asumido carácter crónico.

La deficiencia en la administración de justicia incide mucho en este tipo de prácticas repudiables. El secuestro y la extorsión han dado lugar a la formación de bandas dedicadas abusivamente a eliminar sospechosos, y la inseguridad urbana ha estimulado la operación de brigadas ciudadanas empeñadas criminalmente en asesinar personas consideradas peligrosas, especialmente por su aspecto o sus hábitos. Agentes del Estado sin suficiente control han promovido en ocasiones esos grupos o han accedido a colaborar con ellos, algunas veces motivados por la liberación de individuos capturados sin suficientes pruebas; otras, por la convición de preservar su vida mediante la liquidación anticipada de su presunto adversario; y unas más por la obsesión de destruir a un enemigo ideológico.

Ninguna de estas motivaciones puede tolerarse como justificación de las arbitrariedades y atrocidades que se cometen en su nombre; pero es importante saber que ellas existen y que no habrían prosperado si hubiera existido en la fuerza pública mayor formación, control y sanción para prevenir y corregir este tipo de graves y recurrentes desviaciones.

Desafortunadamente, durante algún tiempo la asociación entre particulares y miembros de las Fuerzas Armadas para el ejercicio de labores de seguridad tuvo soporte legal: el parágrado 3o. del artículo 33 del "Estatuto orgánico de la defensa nacional" (decreto legislativo 3398 de 1965, convertido en norma permanente por la ley 48/68), autorizaba la entrega de armas de uso exclusivo de la fuerza pública a grupos privados de autodefensa. Dicha norma dejó de regir en 1988, primero por decisión del gobierno (decreto legislativo 815, expedido en abril), y luego confirmada por la Corte Suprema de Justicia, que declaró inconstitucional el mencionado parágrafo (sentencia de 25 de mayo), dando un paso importante para poner fin a una equivocada práctica institucional que durante su vigencia de más de 22 años pudo generar costumbres, nexos y secuelas que aún se manifiesten hoy en día, y cuya erradicación requiere esfuerzos complementarios.

LA AUSENCIA DE UNA REACCION ADECUADA DEL EJECUTIVO

En 1990, el Relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Sumarias y Arbitrarias consignó la siguiente recomendación dirigida a las autoridades colombianas en el informe sobre su visita realizada al país en octubre de 1989:

> "En relación con la desarticulación de los grupos paramilitares, debe separarse del servicio a todos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía que hayan conformado a esos grupos, a los asesinos a sueldo o a los traficantes de estupefacientes. (...). Se ha sugerido que mediante la aplicación de medidas administrativas y el ejercicio de las facultades constitucionales conferidas al Presidente para nombrar y remover libremente a sus agentes, el poder ejecutivo podría y debería separar del servicio a los integrantes de las Fuerzas Armadas implicados en esos grupos. (...). El gobierno ya ha comenzado a hacerlo. (...). Este es el caso del coronel Luis Bohórquez Montoya, Comandante de Puerto Boyacá, destituido por sus relaciones evidentes con los grupos paramilitares de la región. (...). Sin embargo, debe haber un empeño más enérgico en destituir a esos oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía" (parágrafo 67, documento E/CN.4/1990/22/Add.1 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas)[17].

Si el Gobierno hubiera aplicado esa recomendación habría disminuido el número de víctimas imputables a agentes del Estado, por tres razones: habrían quedado sin poder los funcionarios más caracterizados por su inclinación a violar la legalidad; habrían perdido libertad de acción los grupos irregulares de tipo privado amparados por aquellos; y se habría desestimulado la comisión de ilícitos por parte de otros agentes estatales. Desafortunadamente, no se ha puesto en práctica esa importante y razonable recomendación; o si acaso ha sido aplicada alguna vez, no se tiene conocimiento público de ello, con lo cual pierde eficacia el poder intimidatorio de saber que el gobierno mantiene una actitud firme y vigilante al respecto.

---

17. Hay edición disponible en Colombia, publicada por ILSA y la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, en Bogotá, 1990.

Se ha recurrido más bien a robustecer el discurso gubernamental en materia de derechos humanos, a crear nuevas instituciones estatales para la protección de los mismos (como la Defensoría del Pueblo y la acción de tutela adoptadas en la nueva Constitución), y a estimular la configuración de una conciencia más profunda de respeto a los derechos humanos entre los miembros de los organismos de seguridad, de tal forma que ellos mismos prevengan y sancionen los eventuales abusos a través de medidas disciplinarias internas y de la actividad de la justicia penal militar.Todo eso es importante y necesario, pero quizá no suficiente; la voluntad del gobierno de respetar los derechos humanos habría sido más evidente si se reflejara en la desautorización de la actividad de funcionarios estatales que en concreto estuvieran implicados notoriamente en graves violaciones a ellos, o que fuesen políticamente responsables de que ellas no se produjeran.

No se trata de que el gobierno hubiera castigado a determinadas personas desconociendo su derecho de ser oídas y vencidas en juicio, sino de que, sin detrimento del ejercicio de las acciones judiciales correspondientes, el ejecutivo hubiera retirado del servicio a quienes de manera ostensible contrariaran la política oficial en perjuicio de la vida de otros colombianos. Así como el comandante del ejército en Medellín solicitó su propio retiro al ser sancionado disciplinariamente con cinco días de arresto por haber permitido la visita del arquero de la Selección Colombia a la cárcel donde se encontraba el narcotraficante Pablo Escobar, hecho que evidentemente contrarió la política del gobierno en materia de sometimiento de los narcotraficantes a la justicia, con mayor razón se habría debido producir la desvinculación administrativa de funcionarios que tuvieron a su cargo la responsabilidad de que no se produjeran las matanzas ocurridas durante este período.

Las masacres de Honduras y La Negra, Punta Coquitos, Mejor Esquina, El Tomate, Pueblo Bello, Los Uvos y El Nilo han constituido hechos de conmoción nacional; no es fácil de entender que nadie dentro del Estado haya sido removido como consecuencia de las 166 muertes que en ellas se produjeron.

Un caso entre varios, menos conocido por el público, pero del cual pudo enterarse la Comisión, es el de un capitán de la policía,

quien fue comandante de Puerto Asís en 1989 y 1990. Ha sido acusado en varias oportunidades de graves violaciones a los derechos humanos y de tener alianzas con el grupo paramilitar "Los Masetos", y se le acusó el 9 de septiembre de 1990 de dirigir acciones contra campesinos acusándolos de ser miembros de la guerrilla; de realizar sobornos, y de ser el autor intelectual de la muerte de la juez Carmen Elisa Rosas. También apareció vinculado en el proceso iniciado por el asesinato de Abdul Mustafá Burbano y Pablo Hidalgo Chicunque; pero fue absuelto de toda responsabilidad disciplinaria por la Dirección General de la Policía el 31 de octubre de 1990.

A este mismo capitán se le acusó de haber intervenido en el asesinato de cinco jóvenes (Edwin Albán, Adelmo Cerón, Ricardo Romero, Marcos Sánchez y N.N.) el 18 de noviembre de 1990 en Puerto Asís, los cuales fueron bajados de un bus durante el desarrollo de una requisa rutinaria, a cuyo término dos hombres en motos que dialogaban con el cabo Bedoya, señalaron a los cinco jóvenes; posteriormente, a cinco kilómetros del lugar de la requisa, los hombres en moto les dieron muerte. Uno de ellos (Marcos Sánchez) sobrevivió y pidió auxilio en las instalaciones de la empresa Western, hasta donde llegó el capitán acompañado de un miembro de "Los Masetos" de nombre Everth, ordenándole ejecutar a Marcos. Este fue detenido por varios trabajadores, y en ese momento el capitán intervino, llevándose a Everth con él. Marcos fue trasladado a Bogotá donde murió. El capitán también aparece vinculado como responsable del asesinato del mayor (r) de la policía Mesulán Martínez, realizado el 26 de diciembre de 1990 en Puerto Asís. Este era propietario del hotel Clímaco, de esa localidad. El asesinato fue motivado porque días antes Martínez había denunciado al capitán por exigirle el pago de una "vacuna". Todos estos casos aparecen denunciados ante la Consejería para los Derechos Humanos, pero no se ha iniciado ningún tipo de acción penal o disciplinaria al respecto.

Es probable que alguna de las imputaciones hechas al capitán sea infundada o inexacta; pero el cúmulo de las mismas, unido a la libertad con que actuaba el grupo de "Los Masetos" en Puerto Asís y a la grave situación de derechos humanos vivida en ese

municipio durante 1990, ameritarían un decidido acto de gobierno para no cohonestar ese tipo de proceder.

Más de uno de los restantes casos reseñados en este informe podría ser tratado en la forma sugerida por el Relator de Naciones Unidas sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias.

RECOMENDACIONES

1. Recomendaciones en relación con violaciones pasadas

El tratamiento de las violaciones a los derechos humanos atribuibles a agentes estatales no debería ofrecer dudas desde el punto de vista normativo: se trata de delitos graves y sus autores deben ser juzgados y sancionados conforme a las disposiciones penales vigentes. Más aún, en algunos casos no sólo se han infringido reglas del orden jurídico interno sino prescripciones universales cuya observancia no podría el Estado colombiano ignorar, so pena de incumplir compromisos internacionales solemnemente adquiridos en función de la preservación de la paz mundial y de la convivencia nacional[18]. Además de un imperativo

---

18. Tal vinculación entre la paz mundial, la convivencia nacional y el respeto de los derechos humanos está señalada en todos los instrumentos internacionales básicos sobre la materia (entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos) y ha sido recordada por la Proclamación de Teherán (expedida por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 1968) en su artículo 11: "La denegación general de los derechos humanos que acarrean los actos de agresión produce indecibles sufrimientos humanos y provoca reacciones que podrían sumir al mundo en conflictos cada vez mayores. Es obligación de la Comunidad Internacional cooperar para erradicar tales azotes". Concordante con esa motivación, el Estado colombiano ha contraído internacionalmente el deber de proteger y garantizar los derechos humanos, en la forma señalada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 2.1.: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Y se ha comprometido a sancionar los delitos tenidos como tales por la comunidad internacional, tal como se expresa en el artículo 15.2 del mismo Pacto: "Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la

jurídico, la sanción de estas violaciones es una condición de la legitimidad del orden político. Sin el respeto a los derechos humanos, que son un presupuesto ético y político de la democracia, ésta no podría ser lo que es; a un Estado no le basta detentar el monopolio del uso de la coerción para mantener el orden: si ello no se apoya en pretensiones normativas de respeto, susceptibles de verificación, el pueblo quedaría autorizado a recurrir a la fuerza para garantizar sus derechos, "tornando así insegura toda constitución legal. Si nada hay que infunda racionalmente un respeto inmediato (como es el caso de los derechos humanos), todo influjo sobre el arbitrio de los hombres será incapaz de refrenar su libertad"[19].

Sin embargo, la realización de esta exigencia jurídica y política tropieza, en las actuales circunstancias del país, con dificultades técnicas y políticas para llevarse a cabo, que es necesario considerar para definir la forma de superarlas.

Las dificultades técnicas se derivan de la precariedad de medios de investigación para esclarecer los numerosos casos de real o presunta violación de derechos humanos registrados en el pasado. Un alto porcentaje, cercano al 90% de los homicidios causados por razones ideológicas entre 1988 y 1991, entre los cuales puede haber algunos imputables a agentes estatales, han sido reportados

---

condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional". Entre tales delitos además de los que afecten genéricamente el derecho a la vida, se encuentran el genocidio y la tortura. Sobre el primero, la Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio señaló en su artículo 1o.: "Las partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar". Y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de Lesa Humanidad atribuyó el carácter de tales a los señalados en su artículo 1o. Sobre la tortura, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, estableció: "En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la totura. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior como justificación de la tortura. Todo Estado parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad". (artículos 2.2, 2.3 y 4.2).

19. EMMANUEL KANT, *Teoría y práctica*, Tecnos, Madrid, 1986, pág. 50. (El paréntesis de la cita es del original).

como cometidos por autor desconocido. La labor de exploración que habría que realizar en relación con tales casos tendría que ser particularmente esforzada. Además, en relación con tales homicidios no son muchos los procesos judiciales realmente en curso, ni las investigaciones de Procuraduría exitosamente adelantadas; y de los expedientes abiertos, varios enfrentan obstáculos serios, atribuibles a alguna de las siguientes causas: escaséz o falta de idoneidad del personal investigativo; entorpecimiento de la investigación por los funcionarios implicados y en ocasiones por sus superiores o colegas; y temor de ciertos testigos a declarar. Es claro entonces que los actuales procedimientos de verificación de estos hechos de violencia no permitirían conocer siquiera medianamente la verdad de lo sucedido en concreto con la mayoría de los casos.

Se requiere un mecanismo especial que permita minimizar estos inconvenientes de tipo técnico, tal como la conformación de un grupo de trabajo encargado de identificar los casos, verificar su estado procesal, ubicar las dificultades para el progreso de cada uno de ellos, contribuir a allegar las pruebas necesarias para el perfeccionamiento de las investigaciones, y supervisar el desarrollo de los procesos con miras a su adecuada culminación.

Este grupo de trabajo no tendría el carácter de tribunal especial, no detentaría función judicial alguna, ni implicaría modificación de los procedimientos ordinarios establecidos para el juzgamiento de cada conducta. La alteración de los procedimientos judiciales, práctica a la que se ha recurrido frecuentemente en el país para otros efectos, no ha producido necesariamente resultados positivos y sí ha causado un debilitamiento preocupante de la justicia ordinaria. El grupo propuesto tendría simplemente el carácter de un refuerzo investigativo para que alimente la información judicial y vele por la adecuada resolución de los litigios en esta materia, a través de los dispositivos procesales establecidos.

Para que dicho grupo realice su tarea eficazmente debería estar conformado tanto por representantes del Estado como de la sociedad. Los primeros serían necesarios para, en ejercicio de su autoridad y de sus atribuciones, contribuir a remover los obstáculos judiciales y administrativos que puedan existir; aportar ágilmente los datos que estén a su alcance, y servir de correa de

transmisión para la eficaz intervención del ministerio público en cada proceso.

A su turno, los representantes de la sociedad serían indispensables para facilitar el adecuado contacto del grupo de trabajo con las víctimas de violaciones, dinamizar su actividad, y percatarse directamente de las posibilidades y limitaciones de esclarecimiento de cada caso, así como de la justeza o precariedad de las imputaciones que existan.

Los funcionarios estatales más indicados para hacer parte de ese grupo serían el Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación, el Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos, el Fiscal General de la Nación (o el Director Nacional de Instrucción Criminal), el Consejero Presidencial para la Seguridad, y el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos.

El grupo se completaría con seis representantes de organizaciones sociales, entre las cuales parecería ser lo mas indicado incluir en primer lugar a las asociaciones de víctimas, a las agremiaciones de tres de los sectores sociales más afectados (campesinos, indígenas y trabajadores), a los organismos de derechos humanos y a la iglesia católica, las congregaciones religiosas u otras iglesias que a través de sus múltiples parroquias y comunidades han dado apoyo con frecuencia a víctimas y recibido información de violaciones cometidas contra ellas.

El grupo de trabajo sería una instancia de intercambio de información y de coordinación de actividades. Para el adecuado desempeño de su labor requeriría del apoyo de un importante equipo especial de funcionarios investigadores, de reconocida idoneidad y honorabilidad, con posibilidad de desplazamiento territorial y capacidad para recibir formalmente testimonios que puedan ser allegados a los procesos. Teniendo en cuenta el fundado temor de muchos testigos a rendir declaraciones, podría solicitarse al Congreso de la República autorización para aplicar, en las diligencias que promueva el grupo de trabajo, la institución de la reserva de la identidad del testigo, establecida en el artículo 293 del nuevo Código de Procedimiento Penal, extremando al máximo las previsiones para garantizar que no vaya a haber ningún testimonio fraudulento en este procedimiento. Dicha ins-

titución sólo rige actualmente para los procesos de conocimiento de los futuros jueces regionales, hoy jueces de orden público.

De igual forma, los doce miembros del grupo de trabajo y sus asistentes tendrían acceso al conocimiento de los procesos por intermedio del agente del Ministerio Público sin que se les pueda oponer ninguna reserva, pero quedando obligados a mantener el sigilo durante la etapa de instrucción, sometidos, en caso de incumplimiento, a las sanciones previstas en el artículo 332 del nuevo Código de Procedimiento Penal. Es importante señalar que la existencia de reserva especial sobre los procesos de conocimiento de la jurisdicción de orden público limitó considerable e innecesariamente la labor de la presente Comisión para la Superación de la Violencia. El grupo de trabajo propuesto no debería estar sometido a este tipo de restricciones, si se quiere que su labor sea eficaz; la reserva sumarial está establecida para evitar que se entorpezcan las investigaciones y no para impedir que se contribuya a su desarrollo, que sería el propósito del mencionado grupo.

Por último, además del equipo especial de funcionarios investigadores, el grupo de trabajo debería contar con el apoyo de un equipo especial de investigadores no funcionarios, también con facilidades de desplazamiento territorial, que puedan recaudar informalmente las versiones y demás elementos de información sobre los hechos y transmitirlos al equipo de funcionarios para su recepción formal.

Si se lo dota de grupos adecuados, este grupo de trabajo para el esclarecimiento de hechos de violencia podría cumplir su labor en dos etapas: una inicial, de seis meses, para las tareas de identificación de casos, verificación de su estado procesal, ubicación de las dificultades para su progreso y acopio de pruebas; al cabo de ese lapso se podría reducir sustancialmente el equipo de apoyo, pero el grupo de trabajo continuaría actuando en su función de supervisar el desarrollo de los procesos con miras a su adecuada culminación. Como puede verse, el grupo de trabajo no necesitaría más que la coordinación de esfuerzos institucionales y sociales ya existentes, reforzada por un equipo técnico cuyo costo no tendría por qué ser considerado excesivamente alto, además de necesario, para superar la grave situación de impunidad

en este campo, que afecta las posibilidades de consolidación de la paz en cuanto a las responsabilidades del Estado se refiere. Su creación se haría por la ley de la República, con solicitud de trámite de urgencia por parte del Presidente, para conferir a esta actividad la alta importancia que en sí reviste.

De otra parte, además de las dificultades de tipo técnico para el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos imputables a agentes estatales en el pasado, pueden existir dificultades políticas para el juzgamiento y sanción de quienes resulten responsables. Este segundo tipo de dificultades puede provenir tanto de los organismos estatales de seguridad como de los grupos guerrilleros desmovilizados y hoy reinsertados. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de los organismos de seguridad, así como algunos sectores sociales, podrían considerar injusto que se juzguen sus actuaciones mientras que los delitos de los guerrilleros han sido amnistiados o indultados. Esta objeción, sin embargo, no es válida si se tiene en cuenta que los crímenes atroces imputables a los insurgentes no han sido objeto de perdón y olvido; ellos deben ser sancionados y su investigación tendría que hacer parte de las labores asignadas al propuesto grupo de trabajo para el esclarecimiento de hechos de violencia. Además, la reacción de los agentes estatales implicados sería admisible si se promovieran en su contra sanciones sin fundamento; pero tratándose de graves violaciones y de actuaciones realizadas por fuera o en contra del marco de atribuciones del respectivo funcionario, no tendría por qué omitirse la deducción de responsabilidades. Tal omisión no la aceptarían las Fuerzas Armadas que, por boca de autorizados voceros, han manifestado en repetidas ocasiones que ellas considerarían ofensiva una amnistía en su favor, pues eso implicaría asumir que la Fuerza Pública, como institución, ha delinquido.

Se trata entonces de proseguir o iniciar, en su caso, el enjuiciamiento de quienes se hayan apartado de los cánones inherentes a la prestancia de su cargo, lo cual se haría en beneficio de las propias Fuerzas Armadas, preservando y robusteciendo su dignidad, y de la sociedad, libérandola de quienes hayan demostrado no merecer la confianza de portar las armas en su nombre. Proceder en forma contraria sería, además de incomprensible desde

el punto de vista ético y jurídico, políticamente peligroso en un doble sentido: generaría desconfianza social en las instituciones estatales, justo en el momento en que éstas han tratado de recuperar dicha confianza a través de procesos como la Constituyente; y toleraría la permanencia en el Estado de funcionarios que pueden seguir cometiendo graves abusos.

Los grupos guerrilleros desmovilizados y hoy reinsertados también pueden ser reacios al esclarecimiento de hechos de violencia imputables a agentes estatales en el pasado. El debate que generaría cada caso podría hacer revivir resquemores debidos a acciones del respectivo grupo guerrillero, poniendo en peligro la vida de sus miembros reincorporados a la vida legal y su existencia como fuerza política.

Lo ya dicho es válido también frente a esta objeción: no es admisible condonar graves violaciones cometidas por funcionarios oficiales en desviación de su deber, como tampoco crímenes atroces imputables a la guerrilla. El tratamiento simultáneo de unos y otros permite un manejo adecuado de las eventuales reacciones que se susciten; pero a ello debe agregarse que los grupos guerrilleros desmovilizados no son depositarios ni titulares de la necesidad que las víctimas y sus familiares tienen de que se haga justicia en relación con violaciones estatales. A estos les asiste el derecho de saber por lo menos la verdad de lo que pasó y de obtener una adecuada reparación; ningún proceso de reconciliación social puede construirse pasando por alto esta elemental aspiración. Obviar la clarificación de lo sucedido so pretexto de no afectar el buen desarrollo de la reinsercción de las fuerzas desmovilizadas en el presente, es incubar graves motivos de disgregación social y desestabilización política para el futuro.

El llevar adelante las acciones judiciales tendientes a esclarecer y sancionar las violaciones ocurridas en el pasado, no inhibe al gobierno de su capacidad para desvincular del servicio a los agentes estatales notoriamente comprometidos en las mismas. Ya se ha señalado que la aplicación de esta recomendación, sugerida por el Relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias luego de su visita a Colombia en 1989, habría contribuido a evitar algunas de las muertes violentas ocurridas en los años anteriores. Todavía es tiempo de poner en

práctica esa importante sugerencia para prevenir la repetición de esos hechos actualmente y en los años venideros.

Las víctimas de graves acciones de violencia y sus familiares no requieren solamente del esclarecimiento de la verdad y la sanción de los responsables; muchas de ellas han sido gravemente afectadas económicamente, y algunas requieren especial atención psicosocial, como es evidente en el caso de los allegados a los 43 hombres desaparecidos en Pueblo Bello, Urabá, en enero de 1990.

En parte, la reparación económica podría obtenerse a través de los procesos penales que se impulsen mediante los mecanismos aquí recomendados; pero el Estado debería emprender una acción más directa para hacer frente a un fenómeno que asume las características de calamidad colectiva. Para ello se precisaría identificar las necesidades, determinar fórmulas de solución, y en tercer lugar, ejecutarlas. Un organismo como la recientemente creada Consejería de Política Social, de la cual dependen el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Programa Presidencial para la Reinserción (PPR), podría ser encargado de llevar a cabo esas tres tareas. El levantamiento de un censo de damnificados, que sería el primer paso para avanzar en esa dirección, podría ser realizado fácilmente por el propuesto grupo de trabajo para el esclarecimiento de hechos de violencia. Con tal fin, sería recomendable que el Consejero de Política Social haga parte del mencionado grupo de trabajo, con lo cual el número de sus integrantes sería de trece.

2. Recomendaciones para evitar violaciones futuras

Investigación y sanción

El grupo de trabajo propuesto antes podría cumplir un importante papel para la superación significativa de la impunidad, no solamente en relación con ilícitos ya cometidos, sino con los que se puedan cometer en lo sucesivo. Entendido como una instancia de coordinación entre altos funcionarios estatales y organizacio-

nes civiles, su funcionamiento no resultaría dispendioso ni tiene por qué generar mayores costos que dificulten su labor; antes bien, mediante su función de alimentación y supervisión de los procesos, en conexión estrecha con el Ministerio Público, estaría llamado a convertirse en una sencilla y eficaz herramienta para acercar a la sociedad colombiana al ideal de obtener una pronta y cumplida justicia.

De manera más genérica, ese ideal requiere un decidido fortalecimiento democrático de la función judicial concebida como un todo; lo cual implica, en primer lugar, un sustancial incremento de los recursos económicos, humanos y técnicos destinados a los jueces y a sus auxiliares, no sólo en la rama penal sino también en las restantes, y especialmente en la atención de los pequeños conflictos que afectan la convivencia cotidiana.

Muchos de ellos, causados por problemas de vecindad, incumplimientos contractuales y lesiones personales, han tendido tradicionalmente a ser vistos como asuntos de menor importancia, en cuanto considerados aisladamente no representan un interés patrimonial alto, y susceptibles en consecuencia de ser tratados por funcionarios de segundo orden. Se trata, sin embargo, de disputas de frecuente ocurrencia cuya inadecuada atención ha venido generando una preocupante pérdida de credibilidad en la capacidad de la justicia para resolver las necesidades del ciudadano corriente. Lejos de ser confiados a autoridades de policía, a estudiantes de derecho o a personas sin formación jurídica, su conocimiento debería estar atribuido a verdaderos jueces altamente calificados que, en virtud de su conocimiento, rectitud y rapidez para decidir, gozaran del respeto y acatamiento de la población. Con estos criterios, más que con los prevalecientes hasta el momento, sería conveniente desarrollar el artículo 247 de la nueva Constitución, que autoriza la creación legal de juzgados de paz.

En el plano propiamente penal sería indispensable también elevar al máximo el nivel de los investigadores auxiliares, tanto en el aspecto de su profesión específica como en el respeto riguroso a las garantías procesales. La consolidación de un cuerpo técnico de policía judicial supondría desechar prácticas de inteligencia más propias del combate bélico que de la coexistencia social. A pesar de que la nueva Constitución prohibe claramente

en sus artículos 116 y 213 que los civiles sean investigados por la justicia penal militar, en varias de las regiones estudiadas por la Comisión continúan los detectives militares teniendo injerencia en procesos ordinarios; y es frecuente encontrar agentes de la SIJIN de la policía que se comportan también como investigadores militares en los procesos judiciales. Tal injerencia da a veces lugar a violaciones y, en otras, al ocultamiento de las mismas.

Preocupa por ello el énfasis que el gobierno ha venido dando al fortalecimiento y coordinación de las actividades de inteligencia militar y policial como auxiliares de la justicia. Este énfasis, expresado en la "Estrategia Nacional contra la Violencia" y reiterado en la Directiva Presidencial No. 5 del 28 de diciembre de 1991, pasa por alto los criterios no siempre civilizados con que en la práctica se suelen desempeñar tales agentes de inteligencia, en ocasiones más preocupados por ganar una guerra que por esclarecer la verdad. Son inmensos el poder y la autonomía que pueden llegar a detentar esos cuerpos de policía secreta: tendencialmente son ellos los agentes del Estado que más repetidamente aparecen comprometidos en violaciones de derechos humanos. Resulta encomiable que, para reducir esa tendencia, la Directiva Presidencial No. 5 haya insistido en la formación educativa en derechos humanos y derecho humanitario para los miembros de la Fuerza Pública y de la policía judicial; pero es en todo caso aconsejable una radical separación entre las funciones de control armado sobre la población y las actividades de investigación judicial, que son de tipo eminentemente civil y técnico.

De igual forma, sería sano revisar la discrecionalidad que el nuevo Código de Procedimiento Penal y el Estatuto para la Defensa de la Justicia otorgaron a los funcionarios de policía judicial para realizar actuaciones por su cuenta durante la noche y festivos sin autorización previa del Fiscal (artículo 315 del código), practicar allanamientos sin orden judicial en casos de flagrancia (artículo 344), y ejercer facultades de oficio durante la indagación preliminar y aún durante la investigación (artículos 20, 23, 24, 33 y 39 del Estatuto, convertidos en norma permanente por el decreto 2271 de 1991). Las actuaciones que impliquen riesgo para la libertad de las personas deben estar rigurosamente controladas por una autoridad judicial, estableciendo turnos en horas

de la noche y días feriados para jueces y fiscales si es preciso; tal es el sentido de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas, en su ya citado informe de 1.989 sobre Colombia.

Tanto la tecnificación civilista de la policía judicial, como el fortalecimiento democrático de la administración de justicia en un conjunto, no pueden llevarse a cabo sin un protuberante aumento del rubro destinado a la justicia. En un país con ingresos limitados como el colombiano, ello es tarea difícil; pero los costos sociales de prolongar una situación como la actual pueden resultar mayores. El presupuesto nacional destina tan sólo un 3% a la administración de justicia, mientras que asigna un 20% a las Fuerzas Armadas.

Además del incremento y cambio de orientación de los recursos empleados en la justicia, la situación de impunidad no mejorará significativamente si no existe una atención adecuada a la aplicación del fuero militar. Consagrado para policías y militares por los artículos 221 y 250 de la nueva Constitución, tal fuero sólo debe regir para "delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio". Una interpretación ortodoxa de esas normas implicaría que los actos de homicidio premeditado, detención arbitraria, desaparición forzada, tortura y otras violaciones graves en que eventualmente incurran miembros de las Fuerzas Armadas, no serían materia del fuero especial, pues por definición se trata de actos extraños al servicio. Mientras una ley regula adecuadamente esa interpretación, correspondería al gobierno desplegar el mayor celo para lograr que predomine ese criterio; y de todas maneras, no existe razón válida para que permanezca la prohibición de constituir parte civil en los procesos penales militares cuando la víctima sea un particular.

Responsabilidad política

Sigue teniendo vigencia para el futuro la recomendación formulada por el Relator de Naciones Unidas sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias en el sentido de que el gobierno colombiano

debería separar del servicio a miembros de las Fuerzas Armadas notoriamente responsables de graves violaciones. Para el efecto dispone de facultades de libre nombramiento y remoción, de las derivadas de la autoridad disciplinaria interna en las instituciones armadas, y de los mecanismos de selección para ascensos y calificación de servicios. Una actividad cuidadosa pero ejemplarizante en este sentido sería lo natural en una administración seriamente preocupada por el respeto de los agentes estatales a la población civil.

Prevención

Los principios de pluralismo y tolerancia consagrados en la nueva Constitución Nacional proporcionan una buena base para contrarrestar los sentimientos de discriminación que lamentablemente subsisten en muchos sectores de la sociedad colombiana. En la medida en que dichos principios se desarrollen efectivamente, a través de instituciones y prácticas que garanticen un mínimo de goce de derechos para todos, dejarán de ser considerados como enemigos internos las personas y grupos sociales que reclamen la satisfacción de determinadas necesidades.

Entre dichas instituciones y prácticas cabe mencionar en primer lugar las relativas a derechos sociales y económicos, especialmente los que tienen que ver con acceso a tierra, trabajo y servicios públicos. Los esfuerzos que se hagan por garantizar una amplia y diáfana participación política, preservar la acción de tutela y desarrollar la Defensoría del Pueblo, pueden contribuir a hacer realidad aquellos derechos para sectores que hoy carecen de ellos y afianzar una actitud de mayor respeto en las relaciones sociales.

Las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad, como parte de la sociedad, deben ser también acercados cada vez más a esa nueva actitud de tolerancia y pluralismo. Para ello resulta indispensable desarrollar en forma integral lo dispuesto por el artículo 222 de la nueva Constitución , según el cual "en las etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos". Los programas que en ese sentido se hayan diseñado y los que se ejecuten deben ser tal naturaleza que la democracia y los derechos

humanos se constituyan en el eje de la acción de la fuerza pública, y no en un agregado que se sabe que existe teóricamente pero que no se aplica.

Un medio, entre otros, para lograr esa vivencia práctica es el fomento de encuentros de diálogo e intercambio de preocupaciones, con plenas garantías de respeto, entre mandos locales, regionales y nacionales de las Fuerzas Armadas, con organizaciones de sectores populares, especialmente trabajadores, campesinos, indígenas y grupos comunitarios. La experiencia vivida al respecto por esta Comisión con motivo de los Talleres Regionales por la Superación de la Violencia enseñó que tales encuentros son útiles para generar climas de distensión, en cuanto constituyen escenarios para confrontar visiones parciales, formular quejas y explorar o acordar mecanismos de solución práctica a problemas diversos. Una posibilidad para propiciar esos encuentros está dada por el reciente decreto 2615 de 1991 que, al reorganizar los Consejos de Seguridad, dispuso que estos podrían realizar "audiencias con participación de dirigentes cívicos, gremiales y representantes de organismos comunitarios con el fin de discutir propuestas, canalizar inquietudes y escuchar iniciativas sobre situaciones que afectan la convivencia regional y local, con el objeto de buscar soluciones integradas entre el Estado y la comunidad, atinentes al orden público".

La mencionada Directiva Presidencial No. 5 invita a los mandatarios seccionales a hacer uso de esa atribución y autoriza además la realización de sesiones especiales de los Consejos de Rehabilitación con el objeto de analizar situaciones regionales de violencia. Esta interesante innovación podría hacerse más imperativa y operativa, señalando una periodicidad obligatoria mínima para esas reuniones con dirigentes cívicos, gremiales y comunitarios, definiendo quiénes deben entenderse por tales y clarificando cuáles son sus derechos y garantías en el Consejo de Seguridad. De esa forma se podría prevenir el riesgo de que estos valiosos mecanismos puedan convertirse en letra muerta.

En la misma dirección sería sano orientar una decidida y consistente política de impulso, apoyo y proteción al funcionamiento de comités locales de derechos humanos. En la actualidad, los personeros municipales tienen la posibilidad legal de cumplir una

función semejante, pero su poder real para llevarla a cabo es débil. Dependiendo de las redes políticas locales y sin un respaldo orgánico más allá del ámbito municipal, la labor que los personeros puedan realizar en defensa y promoción de derechos humanos descansa mucho más en su compromiso personal, a veces a riesgo de su propia vida, que en las atribuciones estatales de las que teóricamente están investidos. Las procuradurías provinciales y regionales, por su parte, que no adolecen de las carencias señaladas para los personeros, han recibido de la Procuraduría General el encargo de realizar reuniones con grupos de derechos humanos para facilitar la formulación de denuncias, y de crear para el efecto en cada sede principal un organismo permanente llamado Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, no en todos los sitios se han conformado tales comisiones, y los grupos locales de derechos humanos, cuando existen, suelen tener recelo todavía a integrar ese tipo de organismos en zonas de violencia extrema donde no son claras las garantías para su vida. Se requiere un empeño más dinámico, que cree y garantice esas condiciones de seguridad. Si la Defensoría del Pueblo, al reglamentarse legalmente, se dotara de esas funciones para promoverlas en cada municipio, se daría un paso adelante en el camino de estimular y proteger los comités municipales de derechos humanos.

Ello redundaría a su vez en beneficio de las actividades de control que la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación deben realizar sobre los actos de los funcionarios públicos, control que en todo caso es preciso fortalecer. Conviene proseguir la elaboración y divulgación de informes de derechos humanos como el publicado en septiembre de 1991 por la Procuraduría, pues mantiene viva una conciencia de vigilancia y permite revisar el desempeño de esta entidad; pero es necesario acompañarlas de resultados más dicientes, pues apenas un 10% de los 3.161 expedientes adelantados por esa dependencia entre enero de 1990 y abril de 1991 habían concluido con un fallo, y más de la mitad (56.7%) se encontraba apenas en etapa de indagación preliminar[20]. Al igual que la rama judicial, el Ministerio

20. Procuraduría General de la Nación, *Informe sobre derechos humanos*, Bogotá, septiembre de 1991, pág. 16.

Público requiere un mejoramiento importante de sus recursos humanos y ecónomicos.

Para reforzar esas labores de control, al mismo tiempo que estimular el funcionamiento de comités locales de derechos humanos y dinamizar el desempeño de la justicia local, esta Comisión recomienda que en los departamentos y municipios se creen también, con carácter permanente, grupos de trabajo para el esclarecimiento y reparación de hechos de violencia.

Estos podrían estar conformados, según el caso, por el delegado departamental o municipal del Defensor del Pueblo, el Procurador Departamental o el personero municipal, el Director de Instrucción Criminal o el representante de la Fiscalía General, el secretario de Gobierno, el delegado del PNR o del Programa Presidencial de Reinserción, sendos representantes de las organizaciones de trabajadores, indígenas y campesinos, además de un representante de la iglesia o iglesias, otro del comité departamental o municipal de derechos humanos si lo hubiere, así como de las asociaciones de damnificados.

Las funciones de estos grupos de trabajo departamentales y municipales serían semejantes a las sugeridas para el grupo propuesto a nivel nacional, pero el equipo de apoyo de este sería común a aquellos. Así, la conformación de estos grupos departamentales y municipales exigiría un esfuerzo especial en materia de voluntad de los funcionarios y particulares llamados a integrarlo, pero su costo económico sería mínimo, y demandaría sobre todo una labor de coordinación realizada desde los municipios hasta el departamento, y de los departamentos hacia la nación.

La entidad indicada para ejercer esa labor, velando por que se constituya cada grupo de trabajo y haciendo circular la red de información y actividad que se derive de ellos, sería la Defensoría del Pueblo. De esa manera, además, el trabajo de esta nueva e importante institución tendría un sólido apoyo territorial, necesario para el desarrollo del propósito perseguido por la Constituyente al crearlo.

PARAMILITARES Y PROCESO DE PAZ CON EL EPL Y EL QUINTIN LAME

¿HACIA LA BANDOLERIZACION DE LOS GRUPOS PARAMILITARES?

Ninguno de los procesos de la violencia en Colombia ha sido más persistente que la organización privada de bandas de hombres armados para cumplir propósitos de defensa y ataque por cuenta de otros. La experiencia nacional enseña que ellas se originan como reacción contra las amenazas a la seguridad, cuando el gobierno no puede garantizarla, pero también que degeneran en bandolerismo y se funden en el gran torrente de la delincuencia, como ocurre también con los sectores descompuestos de las guerrillas.

A la violencia partidista vivida entre 1946 y 1957, siguió la bandolerización de los actores militares, ocurrida entre 1958 y 1965. De igual modo, al período de expansión y crecimiento de las guerrillas, desde 1980, siguió el período de descomposición de los frentes. La respuesta a esta descomposición fue la iniciativa local para la organización de grupos paramilitares que se vincularon a la guerra contrainsurgente, invitados por las autoridades militares a comienzos de la década. Las mismas guerrillas habían surgido del seno de un vasto movimiento de resistencia campesina a la Violencia, pero se organizaron durante la fase de bandolerización de la guerra civil, en buena medida como autodefensas contra el bandolerismo social.

La proliferación de grupos paramilitares en la segunda mitad de los años ochenta, algunos con orientaciones políticas y otros como medios de promoción de intereses privados, especialmente de narcotraficantes, ha extendido la acción de la violencia a muchos conflictos agrarios y urbanos distintos a la confrontación con las guerrillas. En muchas ciudades se ha creado un mercado de la seguridad y la muerte, al cual concurren oferentes y demandantes adicionales a la contrainsurgencia y el narcotráfico. La simple posesión de armas y la práctica en su uso se ha vuelto un capital de trabajo para quienes se ofrecen como sicarios o escoltas.

Para la continuación o debilitamiento del paramilitarismo el factor esencial es el comportamiento de miembros de las Fuerzas Armadas, que en parte, pero no totalmente, corresponde a las políticas oficiales de defensa, y a las órdenes del mando.

La actuación de grupos paramilitares fue un elemento explícito de las estrategias de contrainsurgencia del Ejército Nacional, hasta que hizo crisis en 1987: muchos grupos fueron creados por iniciativa de comandantes de batallón o de brigada y fueron dotados con armas oficiales; era el tiempo en que Estados Unidos, bajo coordinación de la CIA, había tejido una red para proveer de armas a los contras nicaragüenses, la cual pasaba por narcotraficantes de Medellín, el general Noriega, el coronel Oliver North y la venta de armas a Irán.

En Colombia algunos miembros de las Fuerzas Armadas también aceptaron la colaboración de narcotraficantes como Rodríguez Gacha en la lucha antiguerrillera; los Ministros de Justicia, José Manuel Arias Carrizosa, y de Defensa, General Rafael Samudio, del gabinete Barco, defendieron la defensa privada armada por fuera del Estado ante la impugnación que otros, como el Ministro de Gobierno César Gaviria, hicieron a los paramilitares.

En 1987 fue evidente que se había sellado una triple alianza entre grupos de las Fuerzas Armadas, algunos narcotraficantes y grupos paramilitares. El desbordamiento del modelo de Puerto Boyacá hacia otras regiones provocó el rechazo de algunas instituciones del Estado como el DAS y la Procuraduría. El asesinato de jueces en La Rochela, Santander, en enero de 1989, resolvió

el debate en contra del apoyo oficial a los paramilitares; unos meses después el Gobierno Barco derogó la autorización para la organización de grupos de autodefensa y paramilitares; y en los dos últimos años el DAS ha desarticulado algunos de ellos.

A medida que se desmovilicen las guerrillas, el paramilitarismo que obedece a orientaciones de contrainsurgencia pierde su razón de ser; la desautorización del gobierno a la existencia de grupos privados, consagrada además como norma constitucional, los sitúa de lleno al margen de la ley. Se ha resuelto así la ambigüedad política que probó ser un elemento esencial al paramilitarismo. Los grupos que siguen operando, en la mayoría de los casos, defienden intereses puramente privados de sus promotores.

La tendencia que se ha observado en los últimos dos años apunta hacia la desintegración de los grupos de mayor estructura y cubrimiento, como el que tenía su base principal en Puerto Boyacá; pero muchos miembros licenciados de grupos paramilitares emprenden negocios del crimen organizado por su cuenta. Esta situación sugiere pensar no sólo en políticas para desmovilizar a los grupos existentes, sino además para hacer frente a una muy probable bandolerización de una parte de sus miembros.

GRUPOS PARAMILITARES EN REGIONES DEL EPL Y EL QUINTIN LAME

En 1988 y 1989, antes del proceso de paz con el M-19, los ataques de paramilitares registrados por la prensa, muchos de ellos con cuatro o más víctimas, subieron a cincuenta y ocho en todo el país; una tercera parte de ellos, veintiuno, en el Magdalena Medio; catorce, la cuarta parte, en la gran región antioqueña, desde Urabá hasta Quindío; y otros catorce en la región nororiental, desde la Guajira hasta el norte de Boyacá.

Al EPL se lo confrontó con la ofensiva desatada por varios grupos paramilitares que atacaron a la población en sus áreas de influencia, lo que contribuyó a romper más aún los lazos de esa población con la guerrilla.

En 1990, la policía mencionó como municipios con bases paramilitares en la gran región antioqueña, a Arboletes, Apartadó,

Chigorodó, Carepa, Currulao, Turbo y Necoclí, en el Urabá antioqueño; Remedios, Segovia, Yalí y Amalfi en el oriente; y a Pereira, capital de Risaralda.

En Urabá han operado grupos paramilitares en todos los municipios del área bananera y en Arboletes, Necoclí y San Pedro; según una fuente militar de Urabá, algunos bananeros contrataron a sicarios de grupos paramilitares de Puerto Boyacá para realizar las masacres en los campamentos y poblaciones obreras; y al norte de Urabá Fidel Castaño extendió su radio de influencia paramilitar, en desarrollo de acuerdos de ayuda entre una vasta red de autodefensas de haciendas y grupos paramilitares.

En Córdoba los primeros grupos paramilitares aparecieron en Canalete, Puerto Libertador y Caucasia (Antioquia); y posteriormente surgió la mayor organización regional financiada y dirigida por Fidel Castaño, con un amplio radio de acción en el sur de Córdoba y norte de Urabá, desde sus sedes ubicadas en varias de las grandes haciendas al sur de Montería y en el municipio de Valencia.

Castaño creó una fuerza cercana a 300 hombres, con un costo de sostenimiento mensual de $200 millones, con equipos de comunicación y transporte y una estricta supervisión personal.

En el Cauca existen viejas tradiciones de utilización de sicarios y matones para la protección de las haciendas contra las invasiones indígenas. Como ya se mencionó, antes de la creación del Quintín Lame, durante los años setenta, fueron asesinados más de cien dirigentes de comunidades paeces.

Según se informa en la región, en 1991 han seguido operando otros grupos paramilitares en Canalete, Puerto Libertador, Caucasia (Antioquia), Sahagún, San Marcos (Sucre), Valencia, Ayapel y Planeta Rica. En Canalete, donde hay centros de acopio y exportación de cocaína, continúa un permanente hostigamiento a la población campesina y a las organizaciones cívicas por parte de miembros de la policía, a quienes se acusa de practicar desapariciones, torturas y asesinato de ciudadanos. En Planeta Rica han continuado los asesinatos por parte de un grupo conocido en la región como "Los Mochacabezas". En San Andrés de Sotavento han caído muertos varios dirigentes indígenas que mantie-

nen un conflicto de tierras con las familias Guerra Tulena, de Sucre, y Chimá, de Córdoba.

En Córdoba se han sumado dos fenómenos que han dado origen a la creación de grupos paramilitares: las tradiciones de los ganaderos de enfrentar con guardias armados las luchas campesinas por la tierra de los años setenta, y la expansión territorial de narcotraficantes antioqueños y costeños sobre una región previamente ocupada por guerrillas.

A estos dos fenómenos se vinculó la actitud complaciente de miembros de las Fuerzas Armadas con la contrainsurgencia privada.

Como resultado, se militarizó la polarización social asociada con la extrema concentración de la propiedad y el ingreso, intensificada por la compra de cerca de un tercio de las mejores tierras del Sinú por unos pocos narcotraficantes.

En el Eje cafetero las fuerzas paramilitares, conformadas por grupos de sicarios, surgieron en parte como reacción de algunos cafeteros por el secuestro y muerte de Hernán Londoño y en parte por la influencia de narcotraficantes que han adquirido gran cantidad de fincas y propiedades urbanas. Se mencionan en la región el grupo "Los Magníficos" en Quinchía (Risaralda), desactivado por el DAS y al parecer en vías de reorganización; otros grupos en Riosucio (Caldas), Andes y Jardín (sur de Antioquia), y el último en Isaza (Caldas), conectado con los paramilitares del Magdalena Medio. Además, la violencia paramilitar y narcotraficante en Risaralda se encuentra asociada a la del norte del Valle, donde los narcotraficantes tienen grupos armados para hacer justicia por mano propia.

En el Cauca existen viejas tradiciones de utilización de sicarios y matones para la protección de las haciendas contra las invasiones indígenas. Como ya se mencionó, antes de la creación del Quintín Lame, durante los años setenta, fueron asesinados más de cien dirigentes de comunidades paeces.

Otro factor que reforzó este tipo de violencia fue la expansión de la agroindustria de la caña controlada por vallecaucanos sobre el norte plano del Cauca, que chocó con la recuperación de tierras por parte de los indígenas. Un poco después, los narcotraficantes del Valle se asociaron a negocios de caña y aumentaron las

compras de fincas, sustituyendo en parte a la vieja clase terrateniente caucana. Este frente de conflicto se despliega en los municipios de Miranda, Corinto, Caloto, Santander de Quilichao y Buenos Aires. Algunos miembros de la Tercera Brigada del Ejército con sede en Cali son señalados por habitantes del norte del Cauca como colaboradores de la campaña de terror desplegada por grupos armados de narcotraficantes contra las comunidades campesinas e indígenas.

En el Putumayo el grupo paramilitar llamado "Los Masetos" fue organizado por Gonzalo Rodríguez Gacha en 1987 para combatir a las guerrillas y asegurar el dominio de las rutas de acopio y las áreas de producción de coca del valle del Guamués. Este grupo paramilitar combatió con el EPL y casi destruyó al frente guerrillero entre 1987 y 1989. Con la muerte de Rodríguez Gacha "Los Masetos" perdieron su financiación y se bandolerizaron, pues sus miembros aumentaron la extorsión sobre la población y multiplicaron los asaltos. Las FARC atacaron y eliminaron a muchos integrantes del grupo paramilitar y los sobrevivientes se refugiaron en Puerto Asís, hasta cuando fueron expulsados de la región (Véase *Infra,* pags. 49 y 50).

En Norte de Santander no se ha informado la existencia de grupos paramilitares. En Cúcuta se menciona que hay un incipiente mercado sicarial asociado al tráfico de drogas; también se señala a miembros del F-2 como integrantes de escuadrones de la muerte, cuyas víctimas son miembros de movimientos populares a los que se percibe cercanos a las guerrillas, u otros ciudadanos. El problema más serio en el departamento es el de Ocaña, donde hay fuerte presencia rural del ELN y ha operado un escuadrón de la muerte llamado "La Mano Negra", integrado por miembros de la policía, del F-2 y civiles, con el apoyo de algunos comerciantes y empresarios locales. Con frecuencia las víctimas aparecen con señales de tortura.

CONCLUSIONES

El paramilitarismo subsiste a pesar de su prohibición oficial. Bajo el nombre genérico de paramilitares se esconde una gran

variedad de conductas y alianzas entre intereses privados y organizaciones armadas, que se sitúan en torno de dos polos de acción: la iniciativa local de propietarios y empresarios, y la conducta de miembros de las Fuerzas Armadas. En algunos casos las acciones de estas últimas no se distinguen de las realizadas por paramilitares, de manera que se teje un continuum de solidaridades entre unas y otros.

Como se proclaman defensores del orden social y político, los líderes e integrantes de los grupos paramilitares se sienten aliados y protegidos por las Fuerzas Armadas, aceptados por otros empresarios y propietarios, y exentos de rendir cuentas ante la justicia. El rasgo característico de sus operaciones es la aplicación privada de funciones punitivas o de justicia contra sus víctimas.

Al desmovilizarse el EPL y el Quintín Lame, han seguido actuando grupos paramilitares en Córdoba, Urabá y el Cauca, tres de las principales regiones de esas dos guerrillas. La masacre de 20 colombianos de cultura páez en Caloto el 16 de diciembre de 1991, coloca el problema en el primer plano de prioridades en la agenda de superación de la violencia. La población indígena espera recibir una señal clara sobre la actitud del gobierno frente a la amenaza que se cierne sobre sus vidas. La política oficial vigente coincide con la nueva Constitución, que prohibe la existencia de grupos armados por particulares; pero la continuidad de estos en algunas regiones señala la posibilidad de que miembros de las Fuerzas Armadas sigan, contra las órdenes expresas, tolerando y en ocasiones ofreciendo colaboración e impunidad a los integrantes y financiadores de estos grupos.

RECOMENDACIONES

– El gobierno debe promover activamente el sometimiento de los integrantes de grupos paramilitares a la justicia, consagrado en los decretos 2047 y 3030 de 1990 y 303 de 1991. Para adelantar esta política las autoridades deben realizar campañas de información pública sobre su carácter ilegal y sobre los procedimientos y garantías legales consagradas para la entrega, en los municipios donde operen grupos paramilitares.

– El gobierno debe combatir y adelantar una operación de desarme de grupos paramilitares que no se sometan a la justicia, precedida por tareas de inteligencia que permitan averiguar quiénes promueven, organizan, financian o dirigen los grupos paramilitares, así como sus enlaces en instituciones del Estado.

– Las instituciones armadas del Estado deben separar del servicio y sancionar a los miembros activos que se les compruebe su vinculación con acciones de grupos paramilitares, y a quienes actúan clandestinamente en acciones de represión ilegales con métodos similares a los de paramilitares.

– El poder judicial debe establecer responsabilidades penales y aplicar las sanciones que corresponda a los autores de homicidios y masacres realizados por paramilitares. El gobierno debe ofrecer el adecuado respaldo a los jueces para la tarea.

– La fuerza pública debe adoptar planes para garantizar la seguridad de la población y de los ex-combatientes en las regiones donde se desmovilicen grupos paramilitares, o las guerrillas amenacen con extender su influencia.

UNA VICTIMA ESPECIAL: LOS INDIGENAS

Una mañana de febrero de 1915, el Secretario de Gobierno del Cauca halló entre la correspondencia del día un telegrama del Presidente José Vicente Concha, que se apresuró a responder de esta manera: "Hónrome corresponder atentamente saludo Su Excelencia. Causa fracasada sublevación indígenas es espíritu inquieto, aventurero, turbulento del indio Manuel Quintín Lame, quien diciéndose Cacique General, haciéndoles promesas deslumbrantes, habíales excitado levantarse para separarse de los blancos y recobrar todas las tierras por éstos usurpadas. Causa más honda disposición dejarse persuadir Lame, conceptúo ser defectuosa legislación referente ellos, que no garantízalos suficientemente contra codicia gamonales ni promueve su mejoramiento progresivo; además ignorancia. Escuelas primarias debieran nacionalizarse, pues departamentos pocas pueden costear, y difundirse hasta último rincón País"[1].

Este mensaje testimonia una de las raras oportunidades en las cuales a lo largo de los últimos ciento ochenta años, el Gobierno nacional llegó a formularse la cuestión de por qué de tarde en tarde los pueblos indígenas dejaban oír su voz o hacían presencia para reclamar sus derechos olvidados o conculcados.

---

1. Archivo Central del Cauca, "Informes Secretaría de Gobierno 1910-1916", pp. 45 y 46.

Con respetables y múltiples razones, muchos investigadores y los propios pueblos indígenas afirman hoy que el modelo de relación mantenido a lo largo de los años por la sociedad y el Estado republicanos con los pueblos indígenas, ha representado más un factor de perturbación y de daño que de beneficio para ellos. En cambio el régimen colonial, con toda su secuela de sometimiento, usurpación de territorios y recursos, sustitución de gobiernos, castellanización y cristianización forzadas, llegó a reconocer a los indígenas algunos derechos territoriales y cierto grado de autonomía administrativa, y a observar algún respeto por las expresiones culturales propias de estas agrupaciones humanas, a través de la Legislación de Indias apoyada en las formulaciones y discursos de algunos teólogos y predicadores.

Por su parte, la instauración del régimen republicano de gobierno representó para los indígenas la pérdida, o por lo menos el riesgo inminente de pérdida de aquellas pequeñas garantías defendidas o conquistadas por las comunidades aborígenes en el penoso y largo período colonial.

Al revisar la abierta política emprendida por los gobiernos republicanos de disolución y distribución de los resguardos indígenas, liquidación de los cabildos de indios y otorgamiento de poderes ilimitados a la labor misionera para la rápida asimilación cultural, se ha considerado con razón que para los indígenas el modelo de relación colonial, lejos de llegar a su fin, adquirió en este nuevo contexto caracteres de mayor agresividad y capacidad destructiva. Como en todos los de su género, la violencia ha sido su característica más constante y señalada: con pocas excepciones las avanzadas de la economía agraria, las haciendas tabacaleras, ganaderas, cañeras y bananeras, los grandes procesos colonizadores del pasado y del presente siglo, la extracción cauchera de ambos siglos en territorio amazónico, y las explotaciones modernas de la coca y la amapola, se han ejecutado y algunas se siguen ejecutando a costa de miles de familias indígenas que han tenido que emigrar a zonas más distantes o resignarse al despojo y a su nueva condición de peones de los advenedizos.

Habría que señalar dos distintivos muy destacados de esta violencia: su diversidad, sutil en los internados indígenas establecidos con fines de civilización o "reducción de salvajes", o directa

en sucesos de tan dolorosa recordación como la "Casa Arana", "La Rubiera" y "Planas"; y la complicidad de casi todos los sectores sociales nacionales o estatales con ella.

***

Las observaciones precedentes pueden ser oportunas para intentar la revisión sucinta de las condiciones presentes en varias zonas indígenas para el aclimatamiento de la paz después de la desmovilización del EPL y el Quintín Lame, pues no parece fácil, y tal vez no sea posible, entender la situación indígena y la naturaleza, fines y características de las reclamaciones y luchas de estas poblaciones, prescindiendo de la realidad histórica en que ellas han vivido y padecido.

En este sentido, todo indica que a las comunidades indígenas y sus territorios se les ha dado un tratamiento de colonias internas, es decir se les ha negado su existencia como sectores sociales con identidad, valores y derechos propios. Esa realidad histórica indica también que en el juicio sobre el tratamiento dado a los indígenas, no caben responsabilidades parciales: el Estado y la sociedad nacional son los responsables de unas condiciones que por fortuna para el país y para los pueblos indígenas, han empezado a cambiar. Dentro de estas perspectivas, analizaremos los casos del Cauca, Córdoba, el Eje cafetero, el Medio Putumayo y Urabá.

EL CASO DEL CAUCA

El departamento del Cauca aparece hoy como el epicentro de múltiples factores de perturbación de la paz y la tranquilidad públicas: grupos armados insurgentes, que adelantan allí sus acciones y su proselitismo; cuerpos armados regulares y grupos de contrainsurgencia de carácter privado; grupos llamados de "limpieza" o de "saneamiento social" de origen y con apoyo aún no esclarecidos a plenitud, dedicados a perseguir y exterminar a sectores urbanos marginados; amplios sectores indígenas pugnando por recobrar antiguos dominios de sus antepasados y por

lograr, a través de las movilizaciones y los paros, servicios públicos que nunca han tenido y condiciones más decorosas de vida; y, como si algo faltara, núcleos de campesinos e indígenas cada vez más numerosos que se dedican por cuenta de los carteles de la droga o de los grupos guerrilleros, al cultivo de la coca y la amapola.

Determinar dentro de circunstancias tan complejas la incidencia de las comunidades indígenas en la vida del departamento, en qué grado las afecta la actual situación, y qué podría esperarse de ellas para construir en el Cauca una sociedad más equilibrada y más justa, son las inquietudes que intentaremos abordar en seguida.

Incidencia indígena actual en el Cauca

Antes que todo es preciso señalar que el triunfo final de los conquistadores españoles contra los indígenas en el Cauca, después de casi cien años de guerra, pudo ser reconocido como un insuceso militar pero nunca como una derrota política, como lo ponen de presente las frecuentes rebeliones locales contra la dominación española durante la Colonia; la resistencia pasiva y legal a la dominación extranjera; la participación en las guerras de independencia y en nuestras contiendas civiles del siglo pasado; el alzamiento lamista de la segunda década de este siglo, y la resistencia organizada contra la violencia política de los años 49 y 50.

En segundo término, en el Cauca se desarrolló durante siglos un modelo de relación política y social de marcado aislamiento mutuo entre los principales actores regionales, debido a la franca resistencia indígena al sometimiento total, y a la persistente voluntad del sector político dominante para imponerlo.

La defensa intransigente de privilegios y pretendidos fueros de raza y de conquista; y la celosa protección de las propias tradiciones, de la libertad quebrantada pero no olvidada, y de las pocas tierras que se lograron conservar, hicieron imposible por siglos la ruptura de estos compartimentos cerrados de criollos e indígenas, dentro de los cuales funcionaron en el pasado del

Cauca la economía, la política, la vida social, la religión, la administración pública, la educación, la justicia, todo.

De otra parte, para los indígenas ese largo período de aislamiento fue una etapa de aprendizaje en la defensa del territorio que lograron mantener, y de salvaguardia del sistema de gobierno relativamente independiente que consiguieron construir.

Asimismo, no obstante la larga vida de dicho modelo de relación, y la voluntad de perpetuarlo que mostró siempre el sector dominante, llegó a ser insostenible por su ineficiencia en el ámbito de la rentabilidad económica, su incompatibilidad con nuevas condiciones políticas, las extremas condiciones de atraso y de pobreza a que había llevado a las comunidades indígenas, y el indudable desarrollo de las conciencia de éstas sobre sus derechos largamente conculcados.

Si en las observaciones preliminares se aludió a las que podríamos llamar causas o condiciones básicas en la gestación y aparición en el Cauca de un movimiento indígena con amplias proyecciones sociales y políticas y notable respaldo, se hace necesario hacer referencia a otras señaladas por algunos estudiosos[2], que aquí llamaremos causas inmediatas o coyunturales, entre las cuales están:

– El ingreso a los resguardos indígenas del norte del Cauca de campesinos desplazados de otros departamentos por la violencia de los años 50 y 60 y por el crecimiento en el vecino departamento del Valle de la gran propiedad latifundista y agroindustrial;

– la aparición en las mismas décadas de un liderazgo indígena resultante de los movimientos de resistencia a las campañas de "conservatización";

– la creación a comienzos de los años 60 del INCORA y de la División de Asuntos Indígenas, adscrita al Ministerio de Gobierno, y la realización por estos organismos de algunos proyectos de discutible pero reconocido impacto, como la afectación de las haciendas capuchinas en el Valle de Sibundoy por el primero de

2. SÁNCHEZ, ENRIQUE. "Movimientos Campesinos e Indígenas (1960-1982)". *Historia de Colombia*. Salvat, p. 1.755 y ss.

ellos, y su programa de conversión de aparceros y arrendatarios en propietarios, que motivó una expulsión masiva de campesinos de las haciendas y su reasentamiento en los resguardos;

– la aparición, al finalizar la década de los 60, de la ANUC como movimiento integrador de los campesinos sin tierra;

– el amplio debate suscitado por los trágicos sucesos de La Rubiera en 1967 y de Planas en 1969;

– y, en fin, la aparición en el oriente y norte del Cauca, a mediados de los 60, de movimientos campesinos locales con propósitos reivindicativos o de resistencia a la expansión terrateniente, como la Cooperativa Agrícola de Las Delicias, en Silvia, y el Frente Social Agrario, FRESAGRO, en Corinto.

En el marco de estos hechos y al calor de los debates que algunos de ellos motivaron, surgió el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en Toribío, el 24 de febrero de 1971, con la sanción de una asamblea representativa de nueve resguardos, una cooperativa y una organización agraria del norte del Cauca.

Su programa o plan de acción inicial se compendiaba en siete puntos: recuperar y ampliar las tierras de los resguardos; fortalecer los Cabildos; no pagar terrajes; hacer conocer las leyes indígenas y exigir su aplicación; defender la propia historia, la lengua y las costumbres; y formar profesores indígenas. Su contenido no difería mucho del programa planteado en la segunda década del siglo por el movimiento lamista.

La organización ganó un rápido apoyo entre las parcialidades del nororiente y del centro del departamento, pues los hacendados caucanos e incluso la Iglesia y las comunidades religiosas dueñas de tierras habían ocupado grandes espacios de los dominios indígenas, violentando o manipulando legalmente viejos títulos coloniales en poder de estos[3]; y la mayoría de las comunidades del departamento, agrupadas en cerca de cuarenta y ocho resguardos y por los menos diez comunidades civiles, afrontaban agudos

3. Los estudios legales adelantados por el INCORA sobre un buen número de resguardos del Cauca y los trabajos de delimitación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en casi todos los resguardos del departamento, acreditan plenamente el fenómeno de la usurpación de grandes superficies de tierra a sus dueños originales.

problemas de minifundio y por lo tanto se veían forzadas a emigrar periódicamente a otras regiones en busca de trabajo, emplearse por bajos salarios en las haciendas, o someterse en estas mismas al trabajo semiservil del terraje o la aparcería[4].

Igualmente, los pequeños cabildos o gobiernos internos de las comunidades, no obstante el reconocimiento que tenían en las leyes y su consagración centenaria en la conciencia indígena como elementos vitales para la estabilidad económica y administrativa de los grupos, habían entrado en un franco proceso de descomposición víctimas de la indebida suplantación por las autoridades municipales, la drástica reducción o el agotamiento de las tierras de su administración, y el aprovechamiento que hacían de ellos los partidos políticos en menesteres ajenos a su función.

La abundante y en muchas ocasiones favorable legislación sobre derechos de los indígenas, no había recibido una adecuada responsabilidades del Estado con estas entidades, y en general sobre derechos de los indígenas, no habían recibido una adecuada divulgación entre éstos y frecuentemente las autoridades evadían o escamoteaban su cumplimiento.

La política de asimilación e integración forzadas del Estado hacia los indígenas, de otra parte, había compelido a éstos a subvalorar su propia experiencia histórica, su lengua y sus tradiciones y costumbres, o a esconderlas en sus relaciones con el mundo de afuera y frecuentemente a olvidarlas. La educación formal que se impartía a las comunidades indígenas no sólo era escasa y pobre en contenidos, sino que, cuando se daba, contravenía la realidad cultural y social de las comunidades, ignoraba sus necesidades y contribuía a reforzar el estado de sometimiento de los educandos.

---

4. El censo indígena del Cauca, realizado en el año de 1972, mostró que, en los resguardos del departamento, un 68% de las parcelas familiares tenían superficies menores a 3.2 ha. También señaló que el déficit total aproximado de tierras para los comuneros era de 304.000 ha. (Censo Indígena del Cauca, DANE, 1973). No está demás, también, apuntar en corroboración de lo dicho sobre las formas semiserviles de trabajo a que se veían forzados los indígenas por falta de espacio en los resguardos, que en su programa de dotación de tierras a los arrendatarios, aparceros y terrajeros, iniciado por el INCORA en 1968, este organismo alcanzó a censar en el Cauca a cerca de 5.000 familias indígenas que servían con este modelo de trabajo en las haciendas (INCORA. Gerencia General. Informes de Actividades de los años 1970 y siguientes).

No obstante la gravedad de todas estas circunstancias, acreditadas, si hubiere alguna duda, por unas tasas de mortalidad general e infantil en el Cauca indígena casi tres veces superiores a las tasas nacionales[5], el movimiento indígena caucano se planteó desde un comienzo una lucha pacífica, asumida en el Estado de derecho y dentro del marco de garantías consagradas por las leyes.

La misma naturaleza de las metas de trabajo propuestas por el CRIC entrañaba ese carácter legal de las reclamaciones y de los medios de acción. Tal vez el único asunto legalmente conflictivo del programa del CRIC vino a ser el de la recuperación de las tierras de los resguardos, en la medida en que casi desde su fundación esta organización recurrió al procedimiento de la toma de tierras ocupadas por terceros, como medio para asegurar su reincorporación al dominio de las comunidades.

No obstante, éstas y el CRIC siempre defendieron el principio de que tales ocupaciones eran actos de "recuperación" legal, en cuanto se trataba casi siempre de tierras de resguardos no disueltos o ilegalmente disueltos y, en cuanto tales en virtud de ley, eran inenajenables, inembargables e imprescriptibles.

En innumerables documentos públicos el CRIC se definió como un movimiento pacífico y dispuesto a prestar su concurso para que las aspiraciones de las comunidades indígenas pudieran asegurarse por las vías y procedimientos legales establecidos. Como ejemplos de voluntad de cooperación y de entendimiento legal, tal vez se podrían mencionar entre otros los acuerdos políticos

---

5. La gravedad de la situación social de la población caucana, se patentiza en el siguiente cuadro sobre indicadores comparativos del país y el sector indígena del Cauca:

Indicadores	**Población indígena del Cauca 1972**		**Promedio Nal. 64-74**	
Tasa bruta natalidad	47.8 por mil		33.8 por mil	
Tasa bruta mortalidad	27.1 por mil		9.7 por mil	
Tasa mort. infantil	233.2 por mil		87.0 por mil	
Tasa bruta crecimiento	20.7 por mil		24.1 por mil	
Esperanza de vida al nacer)	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Años	36.1	38.7	56.5	62.3

Fuente: Bayona, Alberto y Vejarano, Fernán. Bogotá, 1977. DNP. Proyecciones de Población Colombiana, 1977.

de esta organización con algunos sectores independientes del liberalismo para participar en elecciones[6], y los celebrados incluso con sectores de hacendados para asegurar el pacífico acceso de los indígenas a la tierra y la obtención de los recursos para explotarla[7].

Si quedase alguna duda sobre esta vocación legalista del CRIC, por llamarla de algún modo, se podría hacer referencia a las varias oportunidades en que éste consideró su deber reclamar el debido respeto a la autonomía política y administrativa de los cabildos, establecida en las leyes nacionales, contra la usurpación de autoridad practicada con frecuencia por los grupos extremistas armados[8]. Entre los logros alcanzados por el CRIC como organización legal se han señalado: la recuperación de una superficie superior a las 80.000 hectáreas de tierra para las comunidades del Cauca; el restablecimiento en este departamento del prestigio de los cabildos de las comunidades, como entidades de gobierno con algún grado de autonomía para el manejo de sus propios asuntos; el impulso y desarrollo de algunas iniciativas en materias de producción y mercadeo, educación, salud y asistencia jurídica a las comunidades; la cooperación con otras agremiaciones populares para el impulso de sus propios procesos organizativos; y el apoyo a poblaciones indígenas de otros departamentos para la recuperación o adjudicación de la tierra, la formación de cabildos y entidades representativas de segundo grado.

La misma creación y desarrollo de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), por lo menos en sus primeros años, debe abonarse en alto grado a la voluntad del CRIC y sus dirigentes.

---

6. Como el formalizado en las elecciones de 1974 con el Movimiento de Izquierda Liberal que presidía el doctor Omar Henry Velasco.

7. Dentro de los acuerdos, es necesario destacar el firmado con FEDEGAN en marzo de 1984, cuyo incumplimiento atribuyen los indígenas a la falta de cooperación de algunas entidades gubernamentales y a la renuencia de sectores del gremio de los ganaderos.

8. Para corroborar este punto conviene releer la llamada Resolución de Vitoncó, aprobada en la localidad de este nombre, municipio de Belalcázar, el 23 de febrero de 1985, por 45 cabildos, y las llamadas Conclusiones de Paniquitá, aprobadas en este lugar del municipio de Totoró, el 30 de marzo de 1989 por 37 cabildos vinculados al CRIC. Ambos documentos pertenecen al período de actividad militar del Movimiento Armado Quintín Lame.

Pero en general lo que se señala como logros o conquistas del movimiento indígena en su conjunto, aun considerando sus dos vertientes actuales, CRIC y Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente (AISO), no ha sido posible sin grandes conflictos y dificultades externos e internos, a los cuales conviene hacer una breve alusión.

Los primeros han sido de distinto orden e intensidad, tales como el vivido con los organismos de gobierno nacionales y regionales encargados de cumplir la vieja política indigenista inspirada en la integración forzada de los indígenas y la liquidación de sus formas de gobierno y de tenencia de la tierra; o el desarrollado frente a los partidos y sectores políticos tradicionales y sus dirigentes, que habían encontrado en el electorado indígena su reserva más económica y segura.

Igualmente la lucha con el, también tradicional, Partido Comunista, que tenía algún trabajo político en el norte del Cauca y que tras algún corto período de convivencia con el movimiento indígena, creyó amenazada su influencia sobre este sector; o con los movimientos armados irregulares que comenzaron a hacer presencia en las zonas del norte y el oriente del departamento al finalizar la década de los años 70.

Otro conflicto de carácter particularmente agudo, fue el relacionado con el gremio de hacendados y ganaderos ocupantes de tierras usurpadas a los resguardos indígenas, entre los cuales se encontraban figuras de la política regional, de la Iglesia y de la misma Arquidiócesis de Popayán. Esta confrontación tuvo un momento crucial con motivo de la celebración en Tóez, en agosto de 1975, del IV Congreso del CRIC; un mes mas tarde, en reunión promovida en el mismo lugar por el ministro de gobierno de entonces, Cornelio Reyes, acompañado del senador caucano Víctor Mosquera Chaux, éstos rechazaron severamente las determinaciones del congreso indígena y ofrecieron su apoyo al Consejo Regional Agrario del Cauca —CRAC—, fundado poco antes por hacendados caucanos para dar respuesta a las acciones de los indígenas organizados[9].

---

9. Rev. *Alternativa* No. 53, Sep. 29 a Oct. 6 de 1975, pp. 14.

Los registros señalan que para 1978 los indígenas muertos en estas confrontaciones por tierras pasaban de treinta, especialmente líderes y gobernadores de resguardo[10]; para el año de 1980 el Tribunal Russel conoció denuncias que acreditaban cuarenta y cinco muertos, encabezados por el dirigente agrario Gustavo Mejía, uno de los más decididos impulsores del CRIC, asesinado en 1974. En el mismo sentido debe señalarse que las confrontaciones externas de los indígenas se dieron y siguen dándose con los cuerpos armados del ejército, la policía y los organismos de seguridad, los cuales asumieron desde la aparición del CRIC la función de prestar protección a las propiedades reclamadas por los indígenas, y de reprimir los frecuentes intentos de recuperación.

En el marco de estos conflictos externos del movimiento indígena es fácil entender cómo, no obstante las reiteradas expresiones pacifistas que el CRIC hizo conocer públicamente, tuvo lugar la gestación y el nacimiento del Movimiento Armado Quintín Lame. Este proceso, como aparece claramente señalado en el capítulo Guerrilla y Proceso de Paz de este informe, tomó aliento en los últimos años de la década de los setenta como simple formación de autodefensas de las comunidades, y concluyó para el año de 1984, al calor de la masacre y el desalojo violento de López Adentro, con un claro perfil de movimiento guerrillero, con capacidad y tácticas para la lucha ofensiva y una estrategia articulada a propósitos políticos revolucionarios.

De otra parte, los conflictos que llamaremos internos hacen referencia a las diferencias de criterio que se han venido registrando y proyectando en el desarrollo de las actividades gremiales y políticas de la población indígena del Cauca, sobre la naturaleza y los métodos de trabajo que debería tener la organización indígena.

Desde que estas diferencias aparecieron en los años subsiguientes a la creación del CRIC, el centro de ellas se refirió a varios asuntos considerados por unos y otros como de vital interés en el futuro del movimiento: la finalidad del movimiento indígena,

---

10. GROS, CHRISTIAN. *Colombia Indígena*. CEREC, 1991 p. 196.

como organización gremial y como organización política; la naturaleza de la organización, como instancia de encuentro y coordinación de las comunidades o como órgano de representación y dirección; la posible alianza del movimiento indígena con otros sectores políticos o gremiales en la tarea de construcción de una sociedad nueva; y el manejo de las relaciones con el Estado y los órganos de poder en general, entre otros.

De hecho estas diferencias de criterio confluyeron en la formación de dos vertientes del movimiento indígena: una representativa de la gran mayoría de la población Páez del nororiente y centro del Cauca, y otra fundada en el apoyo del gran resguardo de Guambía y resguardos y comunidades paeces de otros sectores del departamento, en alianza con indígenas de Nariño. Algunos entendidos han visto razones de carácter histórico y cultural en la aparición de ellas; otros han atribuido su formación al doctrinarismo y la intransigencia de los respectivos cuerpos de asesores con que una y otra han contado en su desarrollo; y algunos más, legitiman su existencia a partir de la perspectiva más amplia que esa realidad ofrecía para el acopio de experiencias de lucha y alternativas disponibles en la solución de los problemas.

Tal vez haya razón en todas estas afirmaciones; pero es necesario apuntar que en algunos momentos las diferencias entre los dos sectores han adoptado un carácter de extrema agresividad que ha quebrantado o puesto en serio riesgo la paz entre las propias comunidades.

La aparición y la mayor parte de la vida activa del Movimiento Armado Quintín Lame corresponden a la etapa más difícil en el desarrollo de estas conflictivas relaciones, cuyos términos son aún imposibles de valorar de modo ponderado. Durante su desarrollo el aludido movimiento era presentado por una de las partes como un legítimo instrumento exclusivamente orientado a la defensa frente a la agresión y la represión militar y terrateniente, y por la otra como un aparato de coacción que sólo buscaba quebrar la libertad de pensamiento e imponer la hegemonía en el interior del movimiento indígena.

Las nuevas circunstancias creadas por la desmovilización del Quintín Lame y la participación conjunta de las varias tendencias indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente, con los resul-

tados ya conocidos, parecen haber dejado atrás, en parte al menos, la virulencia de algunos debates pasados. Las fuerzas indígenas del Cauca tienen hoy en el Senado la vocería de dos representantes suyos; y todo parece indicar que por encima de los intereses sectoriales, se impondrá la necesidad de resolver las enormes dificultades a las que se enfrentan hoy las comunidades de ambos sectores, y de otros que, como en el caso de la zona de Tierradentro y del sur, han expresado su voluntad de participar en la vida económica y política del departamento.

La condición indígena en la realidad actual del Cauca

La condición de las comunidades indígenas en las actuales circunstancias del Cauca debe mirarse y analizarse en función de los factores que contribuyen a mantener, ensanchar o restringir el ámbito y los medios de su vida, y la vigencia de sus derechos, centrados según las reiteradas reclamaciones de los propios indígenas, en la tierra, el gobierno autónomo, el desarrollo ajustado a sus necesidades y condiciones, la justicia y la paz[11].

Aunque desde su aparición como movimiento los indígenas caucanos han accedido al dominio de nuevos espacios territoriales en superficie cercana a las 100.000 ha., no debe olvidarse que el censo indígena del año 1972 señalaba un déficit superior a las 300.000 ha., ni que al interior de los resguardos del departamento, un 68% de las parcelas familiares tenía superficies menores a las 3.2 ha.[12]

Un estudio de 1986 de la URPA del Cauca, realizado sobre un total de treinta y cinco de los cuarenta y ocho resguardos legalmente existentes en el departamento, señalaba las agudas limitaciones físicas de las tierras de estos resguardos por su topografía accidentada, por la baja calidad de sus suelos, por tratarse de zonas paramunas o de bosques protectores, entre otros factores, lo cual haría aún más grave el problema[13].

---

11. Veánse las conclusiones de los tres congresos nacionales indígenas —publicaciones ONIC— 1982, 1986 y 1990.

12. DANE. Censo Indígena del Cauca, 1973.

13. URPA. Cauca "Resguardos indígenas del Cauca - Uso actual del suelo; informe preliminar". Copia mimeografiada, Popayán, agosto de 1986.

A estas dificultades de tales resguardos, debe añadirse el de las diez comunidades caucanas denominadas hoy por la ley como comunidades civiles indígenas; se trata de asentamientos que poseen algún pedazo de tierra salvado de las acciones divisionistas del Estado o de la ambición expansionista de los propietarios vecinos, los cuales presentan agudos índices de minifundio.

Estas últimas comunidades afrontan un grave problema adicional: la imposibilidad legal para darse una propia organización interna que les facilite su defensa y les asegure la invulnerabilidad de sus escasos territorios, debida a la carencia de títulos escritos. Sin duda todos estos problemas pueden ser resueltos, pero se hace necesaria una clara voluntad política para dar cumplimiento a las leyes agrarias, y se demandan recursos financieros suficientes.

En el pasado hubo serias limitaciones al funcionamiento de las autoridades propias de las comunidades indígenas; era frecuente la renuencia de las alcaldías a reconocer a los cabildos, o su inclinación a invadir sus jurisdicciones y competencias. Aún se presentan en algún grado estos problemas, pero ahora hay factores de perturbación todavía más grandes:

– La incursión frecuente de grupos armados irregulares a los resguardos para adelantar sus acciones, buscar el apoyo o reclutar a los indígenas, castigar a presuntos delatores o resolver asuntos de competencia de los cabildos;

– el avance de los empresarios del narcotráfico que, sin la anuencia o con la anuencia forzada de algunos cabildos, comprometen o incentivan a los comuneros de los resguardos en sus actividades ilegales;

– la falta de un apoyo técnico del Estado y sus organismos responsables a las comunidades indígenas para facilitarles la realización de tareas de prioritario interés, tales como la delimitación precisa y legal de sus territorios, la definición de planes de manejo adecuado de los mismos, la elaboración de programas de desarrollo, y la orientación de los asociados en el conocimiento y ejercicio de sus derechos;

– y finalmente, para mencionar sólo uno más entre los factores de perturbación, el abuso frecuente de algunos cuerpos armados del Estado cuando incursionan al interior de los territorios indígenas en operaciones de contrainsurgencia, estableciendo condi-

ciones y regímenes de comportamiento público o capturando indígenas comuneros sin aviso ni consulta a las propias autoridades de estos. Las nuevas normas constitucionales redefinen y amplían las atribuciones de los pequeños gobiernos indígenas, en cuyo desarrollo se tendrá que considerar la expresa solución a los problemas señalados.

En materia de desarrollo, las perspectivas de las comunidades indígenas del Cauca son de franca incertidumbre; son frecuentes los reproches que les hace el sector de grandes propietarios por su supuesta negligencia o incapacidad para aprovechar productivamente las tierras recuperadas, lo cual no puede enunciarse siquiera en términos relativos sin una explicación complementaria:

Las comunidades indígenas en general tienen sus propios modelos económicos de acuerdo con su cultura y sus patrones de organización social; las del Cauca, por su parte, con excepción de la cooperación que reciben de organizaciones internacionales y de algunos recursos aportados en el pasado por el PNR, carecen hoy de todo acceso a las fuentes de crédito y de todo apoyo tecnológico para desarrollar iniciativas de producción de alguna envergadura.

Al CRIC le ha sido cuestionado, con razones fundadas, su dedicación preferencial a las actividades reivindicativas y políticas, en desmedro de las iniciativas de producción y mejoramiento económico y social; así como la excesiva sujeción de los planes económicos y técnicos a los criterios ideológicos de la estrategia política del movimiento.

Este asunto merece atención especial; pero ante todo es claro que el desarrollo de las comunidades indígenas, para serlo, tendría que estar articulado por lo menos al desarrollo regional, y este supone un verdadero plan basado en la concertación de los distintos sectores sociales, económicos y políticos del departamento, lo cual está lejos de darse. Es cierto que hay experiencias altamente prometedoras de empresas impulsadas y manejadas por las propias comunidades, varias de ellas con el apoyo de las organizaciones regionales[14]. Sin embargo algunos dirigentes in-

14. Para ejemplificar el punto, pueden mencionarse los casos de la empresa El Chimán, en Silvia; las de Cobaló, de El Cristal y Patugó en Coconuco; la Cooperativa

dígenas las están viendo amenazadas por las nuevas políticas de apertura económica y de endurecimiento de las condiciones de crédito para el sector campesino impulsadas por el gobierno nacional. Tampoco constituye hoy un secreto que la ausencia casi total de alternativas de mejoramiento económico en las comunidades más marginadas y deprimidas del departamento, ha favorecido el ingreso masivo de sus habitantes en las actividades de cultivo y explotación de la amapola.

Asunto muy ligado al desarrollo es el de la justicia. Su concepto reviste tal amplitud que en él podríamos englobar el conjunto de las aspiraciones más sentidas por las comunidades, pero en este aparte se pretende aludir sólo a dos asuntos: la necesidad de dar satisfacción a los derechos elementales de los indígenas, como individuos y como miembros de comunidades con derechos específicos, y la necesidad de sancionar las conductas que constituyen violaciones de estos derechos.

El señalamiento que hemos hecho de las carencias en la atención debida a los indígenas apoya, en relación con el primer punto, la deducción de que no se está haciendo justicia social ni distributiva con las comunidades indígenas. La reciente organización de un amplio movimiento cívico de indígenas y campesinos del sur del Cauca, cuyos objetivos centrales eran la obtención de servicios públicos elementales (salud, educación, comunicaciones etc.), reafirma el aserto.

En este sentido, se ha señalado con razón que no se hace justicia porque no hay voluntad política; pero la afirmación no corresponde a toda la verdad, la cual consiste en que frecuentemente no se hace justicia porque hay una voluntad deliberada de no hacerla en relación con los indígenas. Como ya se lo ha expuesto en este informe, de lo averiguado por la Comisión se colige que entre algunos oficiales de los cuerpos armados hay una tendencia a confundir los reclamos de derechos y justicia presentados por los sectores marginados, con formulaciones subversivas, y a darles a ambas el mismo tratamiento; así como a

---

Integral de Toribío, Tacueyó y San Francisco; y las que adelantan las comunidades de algunos resguardos de Inzá, con asesoría del antropólogo Mauricio Puerta.

juzgar como privilegio leonino de los indígenas el poder de reclamación de tierras que les otorgan las leyes.

El segundo aspecto de la justicia que demanda nuestra atención es el de la sanción de las conductas punibles contra los derechos indígenas. En esta materia bastaría señalar que, pese al abultado inventario de denuncias sobre graves violaciones a los derechos de las personas y las comunidades indígenas formulados contra agentes del Estado ante los organismos investigativos, los escasos avances en los procesos hacen improbable que alguno pudiera concluir esclareciendo el origen y responsabilidad del acto delictuoso. A la innegable pobreza de recursos humanos y técnicos para la investigación, lo que más que una justificación constituye una clara voluntad de no hacer justicia, debe añadirse la inequívoca desidia de muchas autoridades para colaborar en el esclarecimiento de los hechos, y la frecuente labor de entorpecimiento directo de las investigaciones.

La paz, como se sabe, depende de todos los factores anteriores, pero a su vez los hace posibles. Al referirnos a ella aludimos en este caso a la simple cesación de las acciones de guerra y de las formas de relación social que ésta genera; e igualmente al cumplimiento de los compromisos que se derivan de la cesación de las acciones de guerra entre las partes del conflicto.

Según esto parece obvia la afirmación de que la paz no tiene vigencia actual en el Cauca. La desmovilización del Movimiento Quintín Lame y, antes de éste, del M-19, contribuyeron sin duda a crear un clima de esperanza; representaron una distensión entre los sectores en pugna, y redujeron en alto grado el número de acciones y de víctimas de la guerra y de actos delictivos concomitantes. Pero, pese al curso normal que ha tenido la reinserción de los desmovilizados del Quintín Lame en el seno de sus comunidades, gravita sobre el gobierno la responsabilidad de cumplir algunos de los compromisos adquiridos, particularmente en lo que referido al aporte de los recursos económicos y de asesoría técnica para la ubicación de los ex-combatientes en actividades productivas.

Sin embargo, los riesgos mayores de la paz se derivan de la sustitución de los grupos desmovilizados, por los grupos aún en armas de la Coordinadora Guerrillera (FARC y ELN), los cuales

han venido llenando los espacios dejados por el Movimiento Quintín Lame y expandiendo sus efectivos en zonas como la región del sur y del oriente, donde se les señala como partícipes o de algún modo beneficiarios de las empresas de cultivo y procesamiento de la amapola.

La situación de los indígenas de aquellas regiones, en la actual perspectiva, es más que preocupante; además del reclutamiento más o menos forzado que se hace de jóvenes indígenas por los grupos armados, es previsible que la autoridad guerrillera vaya invadiendo la jurisdicción y las atribuciones de la autoridad indígena.

Tampoco parece improbable la conversión del territorio de los resguardos en un espacio de guerra que sería objeto de ocupaciones y retiradas sucesivas por parte de las fuerzas en pugna, con la secuela de venganzas y retaliaciones usadas en éstos eventos. Algunos entendidos suponen tal vez con razón, que no hay vocación ni interés por la guerrilla en los pueblos indígenas del Cauca, y que estos apenas soportarían largo tiempo un destacamento armado de gentes extrañas; pero esta suposición razonable no contempla las variables que pueden darse con la presencia de elementos tan impredecibles como el narcotráfico, o los procedimientos militares de represión a ultranza.

Las comunidades indígenas en la perspectiva de un nuevo orden en el Cauca

En el departamento del Cauca la población indígena, con sus 130.000 individuos, alcanza apenas algo más del 15% de la población total[15]; sin embargo, según nuestro propio estimativo, representa una cifra superior al 30% del campesinado. Sólo esta consideración bastaría para apuntar que las comunidades indígenas del Cauca constituyen un factor decisivo en el propósito de asegurar la vigencia de la paz en el departamento; pero hay algunas consideraciones adicionales que apenas enunciaremos:

---

15. ARANGO y SÁNCHEZ. *Los pueblos Indígenas de Colombia*. DNP. 1989, p. 33.

– Ellas ocupan aproximadamente una sexta parte del territorio de este departamento, correspondiente a la inmensa mayoría de las zonas de topografía más escarpada, de indudable interés estratégico para la defensa de los recursos hídricos y el mantenimiento del equilibrio ecológico del Cauca y de otros departamentos, pero también para asegurar el control de los movimientos armados que encuentran en estas áreas de cordillera el espacio más propicio para sus acciones de guerra.

– Asimismo, representan en este departamento uno de los pocos sectores sociales, si no el único, dueños de una sólida organización de base y de segundo grado con clara conciencia de sus derechos, con unos propósitos a mediano y largo plazo al menos medianamente definidos y con un liderazgo que se ha formado en un largo proceso de luchas y dificultades.

– Pese a su articulación más o menos larga dentro de la economía de la libre competencia y del mercado, han conseguido mantener a salvo un modelo de vida comunitario que incluye la posesión colectiva de sus territorios, el sometimiento a un gobierno de elección popular, la prestación general de servicios de interés colectivo y formas de trabajo comunitarias, elementos altamente significativos en la perspectiva de asegurar la convivencia local entre vecinos y la convivencia regional.

– No obstante el largo tiempo de sometimiento a que se vieron forzados, los indígenas del Cauca han salvado un fuerte sentido étnico de dignidad y, por encima de todo, mantienen una estrecha ligazón material y espiritual con la tierra que ha constituido el ámbito de su vida física y cultural.

– Varias comunidades indígenas del Cauca, por su sola iniciativa y con sus propios recursos o con el apoyo de otras entidades públicas o privadas, han puesto en marcha empresas productivas que muestran buenos rendimientos, buena administración y adecuada aplicación de las utilidades en propósitos de mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Estos hechos acreditan que existe entre ellos una voluntad de trabajo y de participación en la vida económica de la región.

Las consideraciones anteriores nos permiten señalar, a modo de corolario, que para el desarrollo del proceso de paz en el cual se encuentran empeñados el gobierno nacional, la sociedad en

general, y en particular las gentes del Cauca, no sólo se deberá contar con las comunidades indígenas de este departamento, sino que ellas podrían constituirse en un apoyo y un aporte importantes para este propósito.

EL CASO DE CORDOBA

La población indígena

En 1908 el personero municipal de San Andrés de Sotavento, en apoyo de una solicitud al Gobernador de Bolívar para que autorizara la transferencia de las tierras del viejo resguardo al municipio, acreditaba algunas declaraciones extrajuicio sobre la inexistencia de indígenas en San Andrés, porque todos habían entrado por "la vía de la civilización" al perder el idioma y abandonar la tradición de elegir cabildos; esa petición, apoyada en la ley 55 de 1905 adoptada a iniciativa de la representación costeña en la Asamblea Constituyente y Legislativa de la época, produjo la usurpación de 84.000 ha. a sus legítimos propietarios, los indígenas Zenú[16], antiguos dueños de las tierras bajas de los ríos Cauca y San Jorge, donde construyeron una de las más avanzadas sociedades precolombinas de selvas tropicales, sustentada en un modelo de manejo técnico de sus territorios inundables que les aseguraba abundante y permanente producción de alimentos para el consumo y el intercambio con sociedades limítrofes.

Hoy, ochenta y tres años después, el máximo organismo de planificación del país reconoce que San Andrés de Sotavento constituye un resguardo colonial, y que en él habitan 15.624 indígenas de dicho grupo étnico . También señala dicho organismo que en el mismo departamento, en los municipios de Tierra Alta, Puerto Libertador y Montelíbano, tienen sus asentamientos cinco comunidades de la etnia Embera Catío con una población total de 1.761 individuos.

16. ARANGO y SÁNCHEZ. *Op. cit.* p. 18.

En términos generales, las comunidades indígenas de Córdoba han estado sometidas a las mismas condiciones de negación de derechos, olvido gubernamental y marginamiento padecidas por el resto de la población indígena del país: la población zenú, dueña del resguardo de San Andrés, ha enfrentado la ambición expansionista de los hacendados y propietarios vecinos hasta perder la casi totalidad de sus dominios, del mismo modo que los indígenas andinos dueños de tierras de resguardos; y como estos, para sobrevivir han tenido que vender su fuerza de trabajo a los invasores o emigrar a otros lugares en busca de tierra o de empleo ocasional. Los de San Andrés también vieron desaparecer sus formas de gobierno interno, señaladas como rezagos coloniales incompatibles con las leyes del progreso y el desarrollo. Los Embera Catío de Córdoba, por su parte, como todas las comunidades selváticas del país, han visto periódicamente invadidos sus territorios por el avance de la colonización, y han tenido que replegarse a zonas más distantes y menos aptas para proveer a su supervivencia, hasta llegar, como hoy, al último límite posible para tales desplazamientos.

Condiciones actuales de vida

Las condiciones actuales de vida de los indígenas de Córdoba sólo puede comprenderse analizando su situación en materia de posesión y propiedad de la tierra; organización y gobierno internos; vida económica, y servicios básicos de salud y de educación. Aludiremos brevemente a estas materias.

De las 84.000 ha. que engloba el resguardo de San Andrés, los Zenú hace diez años sólo mantenían unas tres mil, vale decir, apenas un 3.5% de su territorio histórico; el resto había pasado a manos ajenas en las primeras ocho décadas de este siglo. Las reclamaciones y las acciones de recuperación de los indígenas en los últimos diez años les permitieron recobrar la posesión sobre unas 7.000 ha. para completar un total de diez mil, equivalente de manera aproximada a un 12% de la superficie total del Resguardo. Las áreas ganadas en estos años han contribuido a resolver en parte la falta de tierras laborables; pero en opinión

de los directivos del cabildo central, un porcentaje no inferior al 80% de las 2.834 familias que componen el pueblo Zenú carecen aún de tierras de labor.

Igualmente difícil aparece la situación de la etnia Embera Catío: los 336 indígenas de los parajes El Paraíso y Río Verde, en Tierra Alta, que recibieron en 1979 un título de reserva sobre 9260 ha., no han conseguido en doce años de súplicas y reclamos el saneamiento de su territorio invadido por colonos, ni la entrega del mismo en propiedad real como resguardo; las 830 personas que habitan los sitios de Esmeralda, Sinú, Cruz Grande y El Manso llevan más de quince años pidiendo la entrega de sus tierras, pero la presunta necesidad de éstas para el montaje de la hidroeléctrica de Urrá, primero, y la inexplicable inacción del INCORA, después, han impedido que se les reconozca al fin este derecho. Tampoco han conseguido acceder al dominio de un globo de tierra los 160 indígenas de los sitios de Man y Urrá, en Montelíbano, ni los 374 que habitan los parajes de Quebrada Barrio, Río Sucio, Soledad y San Cipriano.

También deben señalarse los esfuerzos realizados durante la última década por los indígenas Zenú en la reconstrucción de un cabildo central, con poder de administración de los territorios recuperados y de gobierno de todos los vecinos que se identifican como indígenas, y en la creación de cerca de cuarenta cabildos menores o veredales que en nombre del cabildo central ejercen funciones en sus comunidades. Igualmente se han registrado avances organizativos en las comunidades Embera Catío, aunque el cerco de la colonización y la presencia de los cuerpos armados en pugna, a los cuales se aludirá más adelante, han afectado este proceso.

Con las áreas recuperadas en los últimos años y apoyadas por algunas entidades públicas y privadas, un buen número de comunidades Zenú de San Andrés de Sotavento ha conseguido reconstruir en parte su menguada economía estableciendo huertas de pancoger, cosechando algunos productos para el mercadeo y fomentando la cría de ganado y especies menores; pero estos avances apenas favorecen a un sector menor al 30% de la población, cuya gran mayoría sobrevive del trabajo al jornal que ocasionalmente consigue en San Andrés o en municipios vecinos,

y de la industria artesanal cuyo comercio controlan los intermediarios.

Entre las comunidades Embera Catío se registran síntomas crecientes de deterioro en la dieta alimentaria de la población por la disminución drástica en el consumo de proteínas, situación originada en la desaparición de la fauna silvestre y en la merma en la producción de alimentos por la reducción en las áreas de cultivo.

La prestación de los servicios básicos de salud y educación por el Estado presenta fallas graves entre los indígenas de Córdoba. Entre los últimos citados prácticamente no se conocen estos servicios; salvo casos excepcionales, los indígenas son analfabetas, y en cuanto a salud no se presta ningún servicio regular. La prensa nacional dio cuenta de la muerte reciente de un alto número de estos indígenas víctimas de la epidemia del cólera no atendida oportunamente. En San Andrés de Sotavento, como fruto del esfuerzo organizativo de las comunidades, se han asegurado avances en educación con el establecimiento de algunas escuelas y el nombramiento de maestros; sin embargo, hay informes del cabildo central en el sentido de que un amplio sector de los niños en edad escolar del pueblo Zenú no tiene acceso a la educación básica primaria, y de que en las escuelas existentes la escasa dotación, la falta de materiales didácticos y las fallas de los educadores, se traducen en una educación de baja calidad.

Expresiones de la violencia entre los indígenas de Córdoba

Los problemas de violencia y desorden público vividos en el departamento en las últimas décadas han afectado a las comunidades indígenas. Entre los Embera Catío de las cuencas altas del San Jorge y el Sinú la presencia del EPL atrajo en todo momento sobre ellos la sospecha de vinculación con este movimiento armado, por lo cual los Embera llegaron a restringir al máximo sus contactos con el mundo exterior para ahorrarse dificultades con las fuerzas armadas y con los mandos guerrilleros que nunca, al parecer, llegaron a tener en los indígenas una entera confianza.

Hoy los espacios dejados por el movimiento armado desmovilizado vienen siendo ocupados por los frentes de las guerrillas activas que buscan su base de apoyo en el sector mayoritario de los colonos ocupantes de las tierras de los indígenas. Estos en su aislamiento, carecen de todo respaldo para hacer respetar sus derechos.

Entre los Zenú de San Andrés de Sotavento, el inicio de su proceso organizativo y reivindicatorio de las tierras correspondió al de los enfrentamientos con el sector de propietarios afectados. La lista de indígenas muertos en estas confrontaciones incluye ya más de veinte nombres, la mayoría de gobernadores y otros dirigentes de las comunidades. Es también extensa la relación de allanamientos, torturas y detenciones arbitrarias ejecutados por la fuerza pública con ocasión de la ocupación de predios particulares que aparecen dentro del perímetro del viejo resguardo. La presencia y la labor de adoctrinamiento cumplidas por grupos políticos y guerrilleros, que han visto entre los zenú de San Andrés la perspectiva de una amplia base de apoyo a sus proyectos, han contribuido a desdibujar el carácter de justicia histórica y legal de las reclamaciones y luchas indígenas para asignarles el de acciones subversivas y criminales.

Esta visión de las reclamaciones indígenas está bastante generalizada entre los altos y medios mandos militares y no es infrecuente en agentes gubernamentales regionales, más identificados con los intereses del sector terrateniente que con el indígena. También parece ser un efecto del asedio de los grupos políticos armados, la aparición entre los Zenú de facciones contendientes; divisiones que han limitado, sin duda, la capacidad de darse un gobierno interno sólido y de gestionar la solución a sus graves problemas.

Conclusiones preliminares

– Las comunidades indigenas de Córdoba afrontan serios problemas en su situación territorial: los unos porque los pocos espacios de su viejo resguardo recuperados hasta ahora apenas satisfacen las necesidades de un sector minoritario de la comuni-

dad, mientras la mayoría de la población carece en absoluto de tierra; los otros porque el cerco de la colonización ha reducido sus áreas de cacería, pesca, recolección y agricultura, y hasta hoy no se han adoptado firmes medidas legales ni administrativas para protegerles su derecho.

– Ambos grupos étnicos padecen una grave desatención estatal en materia de servicios públicos básicos de salud y educación, que afecta de manera especial a las comunidades Embera Catío de la cordillera, amenazadas en su misma supervivencia por las enfermedades endémicas y las recurrentes epidemias que atacan a sus integrantes.

– Las circunstancias de violencia generalizada que ha vivido Córdoba, y en especial la presencia de grupos armados estatales y guerrilleros en el interior de las comunidades indígenas, han ocasionado a éstas grave deterioro de sus condiciones de vida: han quebrantado sus posibilidades de acceder a las tierras que la ley les reconoce, les han marginado de la prestación de los servicios públicos y han entorpecido su proceso organizativo, les han expuesto a frecuentes allanamientos, torturas y detenciones, y en el caso de San Andrés de Sotavento han contribuido a dejarles un saldo doloroso de muertos entre dirigentes, dignatarios de cabildos y simples comuneros.

EL CASO DEL EJE CAFETERO

La población indígena

La población indígena de esta zona del país alcanza un total de 11.500 personas, distribuidas así: 8.178 entre los municipios de Riosucio y Belalcázar, en el departamento de Caldas; y 3.322 en los Municipios de Pueblo Rico y Mistrató en el departamento de Risaralda. Estos últimos, todos de la etnia Embera Chamí, se encuentran distribuidos en dos comunidades que tienen sus territorios en los márgenes izquierdo y derecho del río San Juan, afluente del Cauca. Los primeros, en cambio, pertenecen a cuatro comunidades, dos de la etnia Embera Chamí, con asentamientos

en los municipios de Riosucio y Belalcázar, y dos de ascendencia étnica no esclarecida, señalados por el Departamento Nacional de Planeación como indígenas campesinos, con asentamiento en el Municipio de Riosucio.

De un modo general, puede decirse que unos y otros están diferenciados claramente entre sí: los de Risaralda, con población bastante marginada de la economía de mercado, tradicionalmente han vivido de la agricultura en pequeña escala, complementada con actividades de caza y pesca, y han mantenido elementos importantes de su cultura ancestral como la lengua y expresiones de su organización social tradicional; el grupo de Caldas, cuya población ha ocupado de tiempo atrás áreas incorporadas al modelo de producción y de mercado del campesinado caldense, ha perdido las expresiones fundamentales de su cultura ancestral, pero ha mantenido algún sentido de identidad con su pasado indígena y algunas formas de organización social y de manejo comunitario de la tierra.

Las condiciones actuales de vida

Los Embera Chamí de Pueblo Rico y Mistrató son adjudicatarios hoy de dos resguardos: de 17.770 hectáreas el de la margen derecha del San Juan, y de 7.030 el de la margen izquierda, cuya titularidad en cabeza de cada comunidad, junto con la adquisición de un alto número de mejoras de colonos que se habían establecido allí, han significado un alivio para su existencia.

También ha sido muy importante para dichas comunidades la corrección de graves injusticias que llevaron al Estado, primero a crear en la década de los años 30 en aquellas tierras una colonia penal que ocasionó graves daños a los nativos, y después, en la década de los sesenta, a impulsar allí mismo un programa de colonización con financiación de abogados que gestionaran la adjudicación a los nuevos ocupantes.

Subsisten sin embargo factores de perturbación de carácter interno, a los cuales se aludirá mas adelante; y otros que dependen de la lentitud gubernamental para concluir el saneamiento de los

resguardos y para ofrecer un apoyo técnico y financiero a los indígenas, sin el cual no es posible hacer un equilibrado manejo de tierras drásticamente afectadas por la irracional explotación a que las sometió la colonización.

Menos halagüeña aparece la situación de los indígenas de Caldas. En Belalcázar, la comunidad Chamí de La Betulia —con más de 40 familias—, sobrevive en un lote que no alcanza las tres hectáreas, sin que el Estado haya conseguido una ampliación a costa de alguna de las grandes haciendas vecinas. Un caso similar se registra en Riosucio con el Resguardo de Cañamomo y Lomaprieta, poblado por cerca de 350 familias que disponen de poco más de 1.000 ha. Un viejo expediente que va a cumplir pronto treinta años y reposa en la secretaría jurídica del INCORA, contiene la primera solicitud de un grupo indígena en el país a este organismo en demanda de tierras, y el cúmulo de peripecias de esta solicitud que nunca ha podido ser resuelta en favor de los peticionarios.

Una situación aún más apremiante afrontan las 800 familias de campesinos de ascendencia indígena de la llamada Comunidad Civil de San Lorenzo, cuyos abuelos indígenas sufrieron largos años atrás y sin su aceptación la liquidación legal del resguardo y la adjudicación de las tierras comunales en unidades familiares; sus repetidas y ya largas reclamaciones se han orientado a demandar apoyo para recobrar las tierras perdidas y reconstruir su viejo resguardo.

Sobrevive además en Riosucio otro resguardo antiguo llamado La Montaña, cuyos comuneros mantienen un globo amplio de tierras en su poder, pero frecuentemente amenazado y afectado por incursiones de colonos que pretenden establecerse, madereros que saquean los bosques y mineros que actúan sin conocimiento de las autoridades indígenas.

Pero las dificultades antedichas no son únicas, pues a ellas se les suman las limitaciones de las comunidades en el campo organizativo, penosas en el caso de los Embera Chamí de Risaralda: después de avanzar en la reconstrucción del territorio, sus mayores esfuerzos se han perdido en una disputa estéril entre dos cabildos por el poder y la jurisdicción de sus autoridades, en la cual han participado en favor de uno u otro las entidades públicas

encargadas de la legalización de las tierras, instituciones educativas privadas, y los partidos políticos, que han agitado el problema con fines electorales.

Pero aún sin tales injerencias parece poco probable que pueda resolverse el nudo de las diferencias mientras los sectores en pugna no asuman la decisión de revisar la raíz de sus dificultades y buscar alternativas de entendimiento; la resistencia a esta búsqueda no puede mirarse al margen del largo proceso de deterioro de los valores tradicionales indígenas, del desequilibrio social y económico interno acaecido en este proceso, y de la presencia al frente de la comunidad de algunos líderes que derivan beneficios de la división.

En Caldas, en cambio, no se registran enfrentamientos semejantes: el deterioro de la organización interna allí, y sobre todo en Cañamomo y Lomaprieta, San Lorenzo y La Betulia, halla más bien su origen en la pérdida de atribuciones de los cabildos por la falta de tierra y el deterioro del pensamiento tradicional, y por el desprestigio de su autoridad al convertirse con mucha frecuencia en agentes al servicio de intereses políticos externos.

Entre todas estas comunidades se han venido cumpliendo en las últimas dos décadas esfuerzos importantes para reconstruir y fortalecer sus organizaciones internas, pero, como se anotará más adelante, estos intentos han sufrido mengua en los años recientes, como efecto de la presencia armada en la región y la violencia generalizada que ella ha ocasionado.

La vida económica entre las comunidades indígenas del Eje cafetero está estrechamente relacionada con la problemática de la tierra y del gobierno interno; las de Risaralda, dueñas ahora de sus resguardos y de varias fincas adquiridas por el INCORA a colonos y devueltas a los indígenas, registran una mejoría notoria en sus niveles de alimentación, lo que parece haber disminuido los índices de mortalidad infantil y de riesgo de enfermedades favorecidas por la desnutrición, pero se echa de menos la ausencia de proyectos de compromiso y de beneficio generales, por la carencia de administración interna capaz de orientar su desarrollo.

Entre las comunidades de Cañamomo, San Lorenzo y La Betulia, en Caldas, el extremo minifundio y la ausencia absoluta de recursos técnicos y financieros han exigido a los comuneros

emplearse como asalariados ocasionales en las propiedades vecinas o emigrar a otras regiones del país para el mismo efecto. En el resguardo de La Montaña, la mayoría de las familias han podido crear pequeñas empresas agropecuarias y mantener un grado relativamente amplio de autonomía económica; no obstante, la productividad y la rentabilidad de estas empresas supera muy pobremente las necesidades de consumo doméstico y no alcanza a percibirse un mejoramiento progresivo en la calidad de vida de sus dueños.

En términos comparativos frente a muchos asentamientos indígenas en el país, podría apuntarse que los del Eje cafetero gozan de algunas ventajas en materia de servicios públicos básicos de educación y de salud: en todas sus comunidades hay escuelas construidas por el Estado, que atienden la educación primaria de los niños indígenas, aunque la presencia de estos centros no garantiza la prestación de un servicio satisfactorio, y haya dificultades para evitar la deserción escolar, relacionadas especialmente con las distancias que en algunos de los territorios tienen que cumplir los alumnos para ir a la escuela, la necesidad de participar en actividades productivas para contribuir a la manutención familiar, y la pobreza de la gran mayoría de las familias. Además, las secretarías de educación que cubren la jurisdicción del Eje cafetero no han asumido hasta ahora el estudio y mucho menos la aplicación de las normas especiales sobre educación indígena.

En cuanto a salud, algunas de las comunidades del Eje cafetero, por su vecindad a las cabeceras municipales, tienen alguna posibilidad de acceso a los centros médicos y hospitalarios, y en algunas de ellas hay pequeños dispensarios de primeros auxilios. Por desgracia los bajos ingresos familiares reducen al mínimo la concurrencia de los enfermos indígenas a los servicios estatales, ni hay tampoco, por lo menos en Caldas, información que acredite el cumplimiento de las normas especiales sobre servicios de salud para indígenas. Aparentemente los establecimientos de salud municipales en este departamento niegan a varias de estas comunidades el carácter de indígenas, para negar la gratuidad del servicio como lo mandan tales normas.

Expresiones de la violencia entre los indígenas del Eje cafetero

La violencia no es un fenómeno nuevo entre los indígenas del Eje cafetero, pues ha sido un elemento implícito en la colonización de estos territorios desde mediado del siglo pasado y, en el caso de los Embera Chamí, desde la década del treinta de este siglo, con la avanzada de los ex-convictos de una colonia penal. Entre las comunidades de Riosucio la invasión se remonta mucho tiempo atrás, pero la memoria indígena recuerda que aquella se dio con amenazas y remoción de cercos del resguardo, y que hubo sangre de sus dueños y de algún hacendado que fue sorprendido en labores de realinderamiento nocturno. Un intento pacífico de reconstrucción territorial en Cañamomo y Lomaprieta, mediante un juicio reivindicatorio, no halló méritos ante la Corte Suprema de Justicia que se limitó a lamentar la suerte malhadada de los indios cuando su viejo título colonial desapareció en un extraño incendio de la notaría local.

A pesar de todo, la nueva violencia tomó por sorpresa a los indígenas del Eje cafetero por la brutalidad de sus métodos; porque llegó a la par con sus esfuerzos legales y pacíficos por encontrar solución al problema territorial y de reconstrucción de sus formas de gobierno, y porque ninguna razón válida parecía justificarla. Pero llegó y se impuso.

El primer golpe inusitado vino el 22 de Marzo de 1988 con el asesinato de Gilberto Motato, un dirigente indígena que aspiraba, con amplio favoritismo, a ocupar la Alcaldía de Riosucio. No tenía enemigos conocidos ni había razones para que alguien pudiera ver una amenaza en el ejercicio de su poder como alcalde, como no fuera por el cúmulo de pruebas históricas y legales que había acopiado sobre el carácter de propiedad indígena que revestía aún buena parte de las tierras municipales. Su muerte permanece impune hasta hoy, y con la suya otras muchas que han afectado sobre todo a indígenas de San Lorenzo.

La aparición en la región de un frente del EPL trajo como respuesta la presencia del ejército y de grupos de autodefensa. La desmovilización de aquella organización lamentablemente no ha significado el fin de los atropellos a los vecinos indígenas de

Riosucio. Sobreviven hoy como agentes de perturbación bandas de autodefensa apoyadas a juicio de algunos por el narcotráfico; de delincuentes comunes, y de posibles guerrilleros disidentes del EPL. La criminalización que se hizo de las reclamaciones indígenas como banderas del movimiento armado, convirtieron a las comunidades en el blanco de todas las represalias, sin que se pueda determinar a ciencia cierta la autoría de muertes, secuestros, allanamientos, detenciones arbitrarias o desapariciones, ni definir hasta qué grado alcanza la voluntad de algunos mandos y agentes de las Fuerzas Armadas para combatir aquellas bandas privadas o hasta dónde llega su tolerancia o apoyo indirecto para muchas de sus acciones.

Conclusiones preliminares

Las comunidades indígenas del Eje cafetero afrontan delicados problemas de tierras: las Embera Chamí de Risaralda, porque el Estado no ha concluido el saneamiento de los resguardos y porque las disputas entre los dos cabildos que ejercen la autoridad en los territorios indígenas ha creado un clima de zozobra entre los comuneros; y las de Caldas, porque tres de ellas padecen un agudo régimen de minifundio, de las cuales dos carecen en absoluto de títulos comunitarios que les permitan, como es su deseo, reconstruir la unidad social y política; y, en cuanto a la cuarta porque se cumplen sobre sus tierras reiteradas amenazas de ocupación y actos de saqueo de sus recursos naturales renovables y mineros, sin que las acciones de reclamación de los cabildos hayan conseguido respaldo de las autoridades para evitar o castigar estos hechos.

La economía de los indígenas del Eje cafetero atraviesa por una complicada situación. En el caso de los Embera Chamí de Risaralda porque pese al alivio experimentado con la creación de los resguardos y la entrega de fincas de colonos ya mejoradas, no ha prosperado ninguna iniciativa comunitaria que provea a fortalecer la unidad social de las comunidades y a facilitarles la ejecución de obras de interés general. En las comunidades de

Caldas porque buena parte de las familias carecen de tierras laborables y se ven forzadas a sobrevivir con la venta ocasional de su fuerza de trabajo. Igualmente todas estas comunidades enfrentan también serias limitaciones en la obtención de los servicios de educación y salud por las razones ya señaladas.

La violencia contra las comunidades indígenas del Eje cafetero en el pasado, determinó en buena medida sus problemas actuales de tierras, de gobierno interno y de falta de servicios públicos. En los últimos años la presencia de cuerpos armados irregulares, de tropas del ejército, de grupos de autodefensa privada y bandas de delincuentes comunes en las áreas indígenas provocó un clima de violencia que ha dejado entre los nativos un alto número de víctimas entre asesinados, desaparecidos, secuestrados, torturados y detenidos ilegalmente.

Una consecuencia adicional muy delicada que ha suscitado este clima de guerra ha sido la criminalización que se ha hecho de las reclamaciones indígenas como propuestas guerrilleras; y otra, la desconfianza frente a la voluntad de defensa de los derechos indígenas por parte del Estado y sus órganos de poder, suscitada por la reiterada impunidad de la ya larga cadena de crímenes padecidos por los indígenas.

EL CASO DEL MEDIO PUTUMAYO

La población indígena

En el Putumayo, según la información disponible[17], la población indígena alcanza unas 22.000 personas, de las cuales unas 10.000 (45.5% aproximadamente) corresponden a la región del Medio Putumayo (excluidos el llamado Valle de Sibundoy y la jurisdicción del Municipio de Leguízamo), en la cual tienen asentamiento siete grupos indígenas étnicamente diferenciados, tres autóctonos y cuatro llegados de otras zonas del país.

---

17. ARISTIZÁBAL, SILVIO. "Proyecto de Investigación sobre Recursos Naturales entre Indígenas Kofán, Páez y Awa del Putumayo". 1991, Archivo CECOIN.

Los primeros son unos 3.000 Inga que habitan la cuenca del río Caquetá y el noreste del municipio de Mocoa; unos 400 Cofán asentados en la cuenca del río San Miguel, afluente del Putumayo, en límites con el Ecuador;y unos 600 Siona, ubicados en la orilla del Putumayo, abajo de Puerto Asís, también en la frontera con el Ecuador. Los indígenas colonizadores, por su parte, son Embera Chamí venidos del municipio del Dovio, Valle del Cauca, con asentamientos iniciales en la vertiente del río San Juan, en límites del Chocó y Risaralda, y que en número de 1.200 se establecieron en los municipios de Orito, Guamués y Puerto Asís; Awa, unos 1.500, llegados de la región limítrofe entre Colombia y Ecuador, que se establecieron en los municipios de Villagarzón, Orito y Valle del Guamués; Páez, en total unos 3.000, venidos del Cauca hace cerca de 30 años, que se ubicaron en Villagarzón, Puerto Asís y Valle del Guamués; y los Quichua, unos 300, procedentes de la región del Napo, del Ecuador, que buscaron asentamientos en el municipio del Valle del Guamués.

El encuentro de los indígenas del Putumayo con caucheros, colonos, comerciantes, misioneros y demás forasteros, de ordinario estuvo marcado en el pasado por el sello de los conflictos. La memoria de las acciones de los caucheros en el Putumayo durante las últimas décadas del siglo pasado y las tres primeras del presente; de la guerra con Perú en los años 32 y 33, registrada en varias investigaciones, y de la labor misionera capuchina recogida en el trabajo de Bonilla[18], nos eximen de ahondar en el tema.

Podría afirmarse sin exageración que los conflictos interétnicos acaecidos en las últimas tres décadas, han representado por sus consecuencias un impacto comparable con el daño ocasionado por las caucherías. La llegada a comienzos de los 60 de las compañías petroleras, y a su zaga la colonización que aprovechaba las vías carreteables y el apoyo estatal, la producción masiva de marihuana y coca en amplios sectores rurales, la explotación maderera y las contingencias de la lucha entre guerrilla y fuerzas militares, quebrantaron de manera drástica e irreversible

18. BONILLA, VÍCTOR DANIEL. *Siervos de Dios y Amos de Indios*. Ed. Tercer Mundo. Bogotá, 1968.

el modo de vida y los derechos de los indígenas en las tierras que les fueron usurpadas, en sus formas de gobierno y de trabajo, en su relación con la naturaleza y en su pensamiento.

La comparación de los censos de población realizados a mediados de los 60 con cifras recientes, señalan el caso de comunidades que han desaparecido o perdido la mitad de sus integrantes por causas no bien esclarecidas de muertes y emigración.

Las condiciones actuales de vida

Para determinar las comunidades indígenas que ocupan el territorio del Medio Putumayo, nos apoyamos en la información de Planeación Nacional[19] según la cual existe en la región un total de diecinueve comunidades indígenas claramente diferenciadas por sus lugares de asentamiento. La misma fuente citada da cuenta de que en materia de reconocimiento legal de territorios, solamente seis de ellas (el 31.5%) han recibido alguna atención del Estado durante todo el período que lleva de funcionamiento el INCORA; y las restantes 13 (el 68.5%) carecen de documentos escriturarios sobre las áreas ocupadas, si se exceptúa alguna que recibió su título por los años de la dictadura.

La antedicha atención del INCORA se dio entre los años 1973 y 1983, lo cual significa que durante ocho años no se ha expedido ninguna resolución reconociéndoles a las comunidades el derecho de propiedad sobre su territorio, y no precisamente porque éstas no lo reclamasen, pues las solicitudes sin solución tienen más de ocho años.

Las comunidades atendidas, por su parte, enfrentan otros problemas; cinco de ellas, ubicadas en la zona fronteriza con el Ecuador, recibieron títulos precarios de reserva y se les entregó legalmente un espacio de 30.517 ha. de las cuales apenas tienen en su poder menos del 15% (4.570 ha.); el resto ha pasado a manos de colonos que ingresaron desde la década del 70 con apoyo de la ANUC y del gobierno comisarial de entonces, que

19. ARANGO y SÁNCHEZ. *Op. cit.* pp. 26 y 121.

argüían el carácter de extranjeros de los indios y la consigna de "la tierra para quien la trabaje". Inexplicablemente, en relación con estas comunidades nunca se aplicó la política adoptada desde 1980 de otorgar a las reservas el carácter de resguardo en plena propiedad.

De otra parte, la situación de las comunidades no atendidas es, en algunos casos, aún más precaria. En el municipio del Valle del Guamués, los Páez y Embera Chamí de Tierralinda, Argelia y Las Palmeras, integrados por sesenta y cuatro familias, son ocupantes de pequeñas lotes individuales, la mayoría sin ningún título, que en su conjunto no sobrepasan las 2.600 ha.

En el municipio de Orito las comunidades de La Cristalina, La Venada, Agua Blanca, Caña Bravita y Villanueva, con sesenta y cinco familias, son igualmente poseedoras de ínfimos lotes individuales que no superan en conjunto las 1.800 ha. de tierras pobres y ya agotadas por el aprovechamiento intensivo. Pese a estos problemas, agravados hoy por el deterioro ambiental que dejan en la tierra y en las aguas la colonización arrasadora y los residuos de la explotación petrolera y del procesamiento de la coca, no se registran acciones para atender a las demandas de nuevos resguardos ni del saneamiento de las áreas adjudicadas. Una partida de $ 15.000.000 aportada en años anteriores para este último efecto por el PNR, aún no ha sido invertida.

La intensidad y la celeridad de los últimos cambios padecidos por las comunidades del Medio Putumayo trastornaron y en buena medida liquidaron las formas de organización tradicional en liderazgo, manejo administrativo interno y control social. Los indígenas inmigrantes, por su parte, no se movilizaron por comunidades sino por familias y carecían a su arribo de todo nexo comunitario.

El esfuerzo organizativo indígena en el departamento es reciente y se traduce, por ahora, en la existencia de unos 46 cabildos, de los cuales cerca de la mitad pertenecen al Medio Putumayo. Con ellos se intenta dotar a las comunidades de base de un organismo de administración definido en la Ley 89 de 1890 y adoptado por las comunidades andinas. Estos nuevos órganos han cumplido un papel importante de defensa pero, si se exceptúa la labor de orientación de algunas entidades privadas y de la

propia ONIC, no han recibido de las entidades estatales la información y capacitación necesarias para el correcto desempeño de sus funciones.

Desde hace pocos años opera también en el Medio Putumayo la OZIP, una entidad de segundo grado creada por iniciativa de muchas comunidades, a la cual se le reconoce haber propiciado algún acercamiento entre los núcleos indígenas dispersos; sin embargo, la opinión general en el Putumayo señala que ella no ha logrado integrar un buen equipo directivo, y que algunos de sus líderes han dado pábulo a manejos personalistas y antidemocráticos que le han malogrado muchos de sus esfuerzos.

Conocida la situación territorial, se puede estimar el tamaño de los problemas económicos de las comunidades: ninguna en la región obtiene parte importante de su alimentación con las actividades de cacería y pesca que apenas dos décadas atrás representaban la fuente esencial de aquella. Dentro de las nuevas condiciones, la misma agricultura de subsistencia, fundada en la chagra tradicional, ha debido ser sustituida por la agricultura de productos comerciales y por la cría de animales domésticos. Pero ni el reducido tamaño ni la calidad de los suelos disponibles favorecen estas últimas actividades, y mucho menos los graves problemas del mercadeo, que conspiran contra una mínima rentabilidad para el indígena.

Algunas entidades como el INCORA y la Caja Agraria han destinado recursos a programas productivos entre estas comunidades, pero la falta de asistencia técnica y administrativa los han llevado al fracaso. Han optado entonces por la ganadería, como único camino abierto a las expectativas indígenas, con la perspectiva ya probada de que el ganado acapara para sí la poca tierra indígena de cultivo, y la agota e inutiliza sin dejar una mínima compensación para el futuro del indígena.

De otra parte, no parecen injustificadas las quejas indígenas contra las empresas petroleras que indujeron con su presencia la quiebra de su modo tradicional de vida, y olvidaron la responsabilidad de corregir las consecuencias de su actividad exploratoria y extractiva en territorios ancestralmente indígenas. Esta queja comprende el rechazo al uso ya inveterado de abrir vías públicas

y usar al arbitrio territorios indígenas sin consulta ni autorización de las comunidades.

Además de las forzosas consecuencias negativas en educación y en salud que ocasionan las limitadas y con frecuencia penosas condiciones territoriales, organizativas y económicas de las comunidades, debe señalarse que la prestación de estos servicios adolece de dificultades y limitaciones.

En un estudio realizado en el mes de junio de 1989[20], se encontró que entre 10 comunidades Cofán, Inga y Embera Chamí estudiadas, por lo menos tres carecían de escuela, y en aquellas existentes sólo había dos maestros bilingües, uno de ellos con apenas cinco años de educación primaria; también señalaba el estudio cómo la imposición para todo el territorio del Putumayo del sistema de "escuela nueva" desconoció el derecho de las comunidades a una educación bilingüe y bicultural, fundada en las necesidades y la cultura indígena, y definida con su participación según lo establecen las normas especiales.

La información acopiada por la Comisión permite generalizar estas observaciones a todas las comunidades indígenas del Medio Putumayo, y decir que esta recurrente burla de las normas representa, como lo dice el referido estudio, "una de las mayores causas de destrucción de la diversidad étnica y cultural, es decir, del etnocidio que se lleva a cabo en el Putumayo".

También el goce de la salud entre estos indígenas presenta graves limitantes. Las deficiencias alimentarias generan los fenómenos generalizados de la desnutrición y la avitaminosis y favorecen el desarrollo frecuente de enfermedades como la TBC, el parasitismo intestinal y las infecciones de la piel; a ello se añaden las deplorables condiciones de saneamiento ambiental y el consumo de aguas contaminadas.

El servicio seccional de salud ha hecho esfuerzos en los últimos años para formar promotores, capacitar voluntarios y ampliar a todas las comunidades la cobertura de sus servicios preventivos y curativos, pero la precariedad de los recursos ha limitado su buena voluntad.

20. HURTADO, ADRIANA y ARISTIZÁBAL, SILVIO. "Inga, Kofán y Embera Chami del Medio Putumayo. Situación Actual y Apoyo a Propuestas de Etnodesarrollo". CECOIN, PNR, SIP. Junio de 1989.

Expresiones de la violencia entre los indígenas del Medio Putumayo

Como ya se dijo, la violencia ha sido un ingrediente constante en las relaciones del mundo externo con las comunidades indígenas del Putumayo; pero ha tomado intensidad inusitada a partir de los años 60, cuando se inició allí el cultivo y procesamiento de marihuana y coca. El acoso territorial de la colonización a los indígenas y la destrucción de su economía en zonas como la vertiente del río San Miguel, favorecieron la participación de varias comunidades en dichas actividades, y las que se integraron a ellas debieron asumir represalias de muerte y presiones para el desalojo.

Quienes participaron se han visto comprometidos a lo largo de más de una década en la batahola mortal de ocupaciones y desalojos que han protagonizado allí las guerrillas y las bandas armadas del narcotráfico, en disputa por el dominio político de la región y el acceso a los jugosos rendimientos del negocio. En no pocas oportunidades los indígenas han estado también en la mira de algunos oficiales y agentes de los cuerpos armados que los han señalado como aliados o colaboradores de los bandos en pugna.

Varias muertes de indígenas registradas antes en este informe son atribuidas en la conciencia de las gentes del Putumayo a los agentes de algunos de estas cuerpos, que ni habrían sido ajenos a las alianzas con bandas de autodefensas, ni habrían sabido distinguir entre las proclamas guerrilleras y las reclamaciones legítimas de los indígenas.

Un efecto muy dañino del clima de violencia que inficiona la vida de las comunidades indígenas del Medio Putumayo, tiene que ver con la pérdida creciente de respeto y aceptación de los valores ético-jurídicos y de control social tradicionales o asimilados de la legalidad nacional, como elementos esenciales de la convivencia comunitaria.

La invariable frecuencia con que piquetes bien uniformados y pertrechados de las fuerzas armadas y de las guerrillas quiebran el sosiego de las viviendas indígenas con aspaviento de órdenes, contraórdenes, requisas, interrogatorios y hasta toma de decisio-

nes en asuntos civiles de administración y justicia, han introducido un poco la convicción entre las comunidades de unos derechos fundados en la fuerza, y de la inutilidad de toda autoridad y todo reglamento de convivencia.

No deja de contribuir a este pensamiento el nuevo papel que entran a jugar los jóvenes indígenas que han hecho vínculos con el narcotráfico y regresan a la vida en comunidad, frente a las autoridades tradicionales de los grupos. Deben destacarse los esfuerzos de muchas comunidades para responder con alternativas a estas dificultades, e incluso de algunas para evadir todo nexo con actividades ilegales, pero se echa de menos la presencia estatal con medidas de elemental justicia en apoyo de tales esfuerzos.

Conclusiones preliminares

Sobre los pueblos indígenas nativos del Putumayo se ha cumplido un despojo casi generalizado de los territorios ancestrales. Los que llegaron como inmigrantes afrontan serias limitaciones en sus posesiones. La situación de ambos sectores se ve agravada por la extraña inacción del organismo responsable de atender las demandas de legalización de tierras y saneamiento de resguardos.

Contra las legítimas aspiraciones indígenas conspiran las políticas gubernamentales de apoyo indiscriminado a la colonización, y las continuadas acciones de la empresa petrolera, de apertura de vías sin previo acuerdo con las comunidades ni previo aseguramiento legal de sus territorios. Se han quebrantado drásticamente las formas tradicionales de organización y de gobierno de las comunidades. Estas han hecho esfuerzos por contrarrestar los efectos de este proceso y hallar modelos organizativos que respondan a las nuevas circunstancias. Por desgracia estos esfuerzos han quedado a mitad de camino, porque no han tenido eco en los gobiernos regional y nacional, y porque se han dado fallas en la dirección de la organización zonal creada por iniciativa de las propias comunidades.

Ha desaparecido casi en absoluto el modelo económico tradicional fundado en el aprovechamiento de los recursos de fauna y flora y en la horticultura. Las comunidades no han podido crear

uno nuevo ni asimilar el modelo que les han ofrecido por igual el Estado y la colonización, reiteradamente desacreditado porque no se acomoda ni a la experiencia ni a las expectativas de los indígenas, ni puede reproducirse en tierras amazónicas, como lo han demostrado hasta el cansancio investigadores de todas las escuelas y profesiones.

Debe lamentarse la falta de iniciativa de empresas como Ecopetrol en la destinación de recursos que permitieran a los indígenas el encuentro de soluciones a su falta actual de alternativas económicas, derivada en parte de la actividad petrolera en sus viejas posesiones.

Los actuales problemas de salud de los indígenas, en buena medida, se originan en los citados problemas económicos y en el nuevo régimen alimentario que practican, así como en la ausencia de normas de higiene y en los nuevos riesgos que ha dejado la contaminación ambiental. El servicio seccional ha intentado remediar esta situación, pero no ha contado con los recursos necesarios para lograrlo.

La educación adolece de grandes vacíos por la falta de escuelas, maestros y dotación, y sobre todo por la ausencia de un modelo ajustado a la cultura y a la realidad actual de los indígenas. La imposición de la escuela nueva como alternativa educativa ha escamoteado el cumplimiento de las normas especiales del gobierno nacional para educación indígena, y ha permitido impulsar y sostener una educación propicia a la quiebra definitiva de los valores, la ruptura de la unidad étnica de los grupos, y en definitiva la consumación del etnocidio.

De tiempo atrás la violencia ha estado presente en la vida de los indígenas del Putumayo; pero hoy, como fruto de la lucha armada y la presencia del narcotráfico, ha llegado a límites inusitados y altamente riesgosos para su supervivencia misma debido a las deplorables condiciones de pobreza y de atraso en que viven las comunidades, la pérdida recurrente de vidas humanas en hechos de sangre, y la asimilación del modelo de relación violenta y de fuerza que vienen haciendo algunos sectores de la población indígena, como elementos normales e importantes en el desarrollo de la vida social comunitaria.

EL CASO DE URABA[21]

La población indígena

La información de Planeación Nacional, de la OIA y del Comité PNR de Antioquia sobre población indígena en las áreas que en este informe se han identificado como Urabá, permite concluir que en el territorio tienen asentamiento ochenta y cuatro comunidades definidas como tales por compartir un territorio, someterse a unas mismas autoridades y tener sentimientos de pertenencia étnica.

En total, el número de habitantes es de 7.495, distribuidos según las etnias así: 5.746 (algo menos del 77%) de los Embera Catío; 939 (algo más del 12%) de los Zenú, y 810 (algo menos del 11%) de los Cuna, ubicados en cinco subregiones que hemos distinguido así: la de Atrato Medio, que comprende los municipios de Vigía del Fuerte y Murindó, con 1.028 indígenas, equivalentes al 14% del total; Noroccidente, que comprende los municipios de Urrao, Frontino, Dabeiba y Uramita, con 2.833 indígenas (38%); Urabá Central, los municipios de Mutatá, Chigorodó, Apartadó y Turbo, con 1.635 indígenas, (22%); Noreste, los municipios de Necoclí, San Pedro y Arboletes, con 1.539 indígenas (20%); y Norte Chocoano, que comprende los municipios de Acandí y Unguía, con 460 indígenas que representan el 6% del total.

Los de Urabá constituyen una muy reducida minoría profusamente dispersa a todo lo ancho y largo de la región, lo que la hace más vulnerable a los intereses de otros sectores y le dificulta en alto grado un proceso organizativo; sus dos terceras partes son los Embera Catío con un modelo de asentamiento disperso

21. Para los efectos de este trabajo, se ha determinado incorporar a la denominación de Urabá no sólo las áreas que tradicionalmente le han pertenecido, sino la jurisdicción de los municipios de Urrao, Dabeiba, Frontino y Uramita que también se denomina Noroccidente de Antioquia. Igualmente la jurisdicción de Vigía del Fuerte y Murindó que, frecuentemente, se distingue de Urabá con el nombre de Atrato Medio. Del Chocó, se trabajan los datos de Acandí y Unguía, pero no Riosucio cuya información disponible es apenas fragmentada.

y en reducidos núcleos de familias; su mayor concentración se registra en los municipios de Frontino y Dabeiba, subregión del noroccidente, en las áreas que formaron el antiguo gran resguardo indígena del noroeste antioqueño, disuelto y dividido a comienzos de este siglo. Tanto ellos como los Cuna tienen una tradición precolombina de asentamiento en la región, mientras que los Zenú son inmigrantes recientes venidos desde Córdoba en busca de tierra.

Las condiciones actuales de vida

Durante centurias las barreras naturales hicieron de Urabá un lugar seguro para la población Cuna y Embera Catío; pero hacia fines del siglo pasado y comienzos del actual hubo intentos de colonización desde el litoral, e incluso llegaron a crearse empresas de caña y de banano que fracasaron como tales, pero llevaron enfermedades y muerte a los indígenas y forzaron la emigración masiva de más 5.000 Cuna hacia Panamá.

La apertura de Urabá a la colonización se cumplió con la conclusión de la carretera de Medellín al mar hacia 1953; desde entonces el acaparamiento de tierras por las bananeras y la corriente colonizadora desde el interior, desalojaron sin miramiento a indígenas y campesinos negros[22]. Muchos de estos últimos fueron a pedir un refugio temporal a los Cuna, dueños del único resguardo legal en el área, pero la tradicional hospitalidad cuna no esperaba tantos huéspedes y en 1965 sus sailas y caciques, Eduardo Uribe y César Castrillón, pidieron al Gobierno sacar de su tierra a cerca de 400 invasores —entre colonos y nativos desalojados por las bananeras—, si no prefería la emigración del pueblo Cuna a Panamá.

---

22. La prensa nacional, por el año de 1964, dio cuenta de las irregularidades legales que llegaron a cometerse en la tramitación, ante la alcaldía municipal de Turbo, en las adjudicaciones de tierras baldías para la instalación de las empresas bananeras, con la expulsión de indígenas y campesinos negros. Las denuncias dieron lugar a algunas investigaciones, donde se ventiló el otorgamiento fraudulento de títulos sobre tierras baldías a distinguidos caballeros y damas de la sociedad medellinense, manizaleña y samaria, con el carácter de "colonos y colonas cultivadores".

Este fue apenas el comienzo, pues pronto llegó el turno a las comunidades Embera Catío, removidas de sus viejos asentamientos por el avance de las vías de comunicación a regiones cada vez mas alejadas.

Sin temor a equivocaciones puede afirmarse que, en mayor o menor grado, las ochenta y cuatro comunidades mencionadas afrontan problemas de tierras por su carencia absoluta o relativa, ausencia de títulos, o invasiones por parte de terceros.

Ante la presión de las comunidades y en los últimos años de la Organización Indígena de Antioquia (OIA), el INCORA ha otorgado en el área trece títulos de resguardo para quince comunidades que comprenden una población total de 2.581 personas distribuidas en 556 familias; la superficie adjudicada alcanza las 126.430 ha.[23]. La traducción en porcentajes significa que del total de comunidades solo un 18% habría entrado a disponer de títulos de respaldo a la ocupación de su tierras (porcentaje que en otros términos equivale a un 36% de las familias indígenas y un 34% de la población indígena total).

Debe precisarse que estos resguardos se han creado sobre tierras consideradas baldías o fiscales; y también que el departamento de Antioquia, el INCORA y otras entidades públicas han realizado adquisición de tierras privadas para indígenas. El área total adquirida en Urabá suma 5.406 ha., de las cuales 4.137 ha.(el 76.5%), han representado el saneamiento de tres de los resguardos creados; las 1.269 ha. restantes constituyen terrenos destinados a ocho comunidades con 214 familias que comprenden 1.160 personas más que carecían de tierra. En resumen, se han atendido veintitrés de las ochenta y cuatro comunidades existentes, con programas de tierras: quince con resguardos en tierras fiscales y ocho con tierras adquiridas a propietarios particulares, no entregadas aún como resguardos. Se trata de 3.741 personas, es decir el 50% de la población indígena total.

---

23. Véanse los siguientes documentos: "Embera, Kuna y Zenú. Población Indígena de Antioquia. Comité Indígena PNR de Antioquia. 1990"; "Prediagnóstico para el Plan de Etnodesarrollo de Urabá. OIA, CORPOURABÁ, CECOIN". Medellín, 1991; *Pueblos Indígenas de Colombia*. DNP. Bogotá 1989.

De otra parte, las comunidades de Urabá han impulsado en la última década un activo proceso organizativo con apoyo de la ONIC y de otras organizaciones, que ha producido una muy sólida entidad regional, la OIA, que cuenta con apoyo de la totalidad de las comunidades de Antioquia y que ha cumplido el papel de gestora de las organizaciones de base y vocera de los intereses de toda los indígenas del departamento.

Entre los asentamientos indígenas de Urabá funcionan algo más de sesenta pequeños cabildos, cuya formación fue apoyada también en el pasado por la secretaría departamental de desarrollo. La OIA ha mantenido esta línea de trabajo, pero dedicando mayores esfuerzos a definir con las comunidades un modelo de competencias y atribuciones a estos organismos y a capacitar equipos que puedan asumirlas; dirigentes de la entidad argumentan que antes se creaban cabildos en función de proyectos, pero no del gobierno de las comunidades.

Otro fundamento del trabajo organizativo actual responde a la búsqueda de un equilibrio en el desarrollo de las comunidades, idea que se proyecta en la creación de cabildos mayores o zonales, encargados de orientar el proceso organizativo y participativo zonal alrededor de los intereses indígenas comunes. En el Plan de Desarrollo Indígena para Urabá, que está siendo definido por la OIA, una propuesta muy destacada es la creación de una escuela de formación de líderes y de administradores de proyectos indígenas.

Las variadas condiciones de sus asentamientos dificultan la formulación de consideraciones generales sobre la economía de los indígenas de Urabá; pero podría decirse que ella reviste el carácter fundamental de actividad de subsistencia y se encuentra centrada en los cultivos agrícolas y en la cría de especies menores. Casi sin excepción las comunidades llevan algunos artículos (agrícolas, del bosque o artesanales) al mercado, pero estas ventas les reportan escasos ingresos que usan para adquirir los pocos productos que compran en el comercio.

Hasta hace apenas unas décadas la cacería y la pesca constituyeron fuentes esenciales de alimentación para la población indígena de esta zona del país, pero ambas han desaparecido casi en absoluto. El cerco que la colonización reciente ha puesto a los

Embera Catío, ha liquidado sus formas de trabajo agrícola itinerante en áreas extensas, y les ha obligado a incrementar el tiempo de labor y a vender su trabajo a los colonos, para suplir necesidades básicas.

Los Zenú afrontan muy serias dificultades en sus cultivos por el reducido tamaño de sus áreas agrícolas, y en consecuencia han impulsado el trabajo artesanal en busca de ingresos adicionales, pero tienen mucha competencia en la comercialización. Los Cuna, por su parte, han mejorado sensiblemente su economía con las tierras recuperadas y algún apoyo externo. La OIA hace esfuerzos hoy por definir un plan coherente y viable de desarrollo, que respalde la consecución de recursos nuevos y racionalice la inversión de los recursos del FEAI[24], cuya aplicación parece no haber constituido un modelo de equilibrio según un orden real de prioridades.

En salud las comunidades de Urabá, como las del país en general, han tenido su propio sistema empírico de conocimientos y de prácticas, hoy severamente afectado por la colonización y la desarticulación de su vida social, a pesar de lo cual se sabe de la existencia actual de unos cuarenta y cinco jaibanás en la región de Urabá.

El impacto de la colonización y el despojo territorial y de las fuentes alimentarias básicas, parece muy drástico; un estudio realizado entre 1.985 y 1.986 reporta índices de mortalidad para este período, así: general del 14.5 por mil, cuando la de Colombia es de 5.8 por mil habitantes; e infantil de 185 por mil nacidos vivos, cuando la del país es de 42 por mil[25]. En este mismo estudio y en los del Servicio Seccional se ha precisado, entre las enfermedades más comunes, la desnutrición y las carenciales, la multiparasitosis e intestinales, TBC y otras respiratorias, infecciones de la piel, paludismo y leishmaniasis, aborto y complicaciones del embarazo.

24. El Fondo Especial de Ayuda a las Comunidades Indígenas (FEAI) fue creado por ordenanza No. 78 de 1983 de la Asamblea Departamental de Antioquia, para "promover su desarrollo..., mejorar sus condiciones de vidas, fortalecer sus valores étnicos y consolidar los nexos territoriales comunitarios".

25. ALCARAZ, GLORIA; ARIAS, MARÍA MERCEDES y GÁLVEZ, AÍDA. Situación de Salud Materno-Infantil entre los Embera del Noroccidente Antioqueño. Convenio Colciencias. Universidad de Antioquia, 1985-1986.

El Servicio de salud ha procurado responder con iniciativas como los promotores indígenas, las enfermeras zonales, las unidades locales de salud y la formación de un equipo especial, con algunos logros pero también con fallas ahora en proceso de evaluación; pero una deducción ya aceptada señala la imposibilidad de avanzar en las soluciones mientras no se modifiquen las condiciones territoriales y económicas de las comunidades.

De otra parte, por largos años la educación indígena en Urabá estuvo a cargo de las misiones, que se proponían una integración religiosa, cultural, económica y política que nunca se alcanzó por la resistencia constante de las comunidades, aunque con frecuencia los misioneros asumieran la defensa de los derechos indígenas. Hoy el grado de analfabetismo entre los indígenas de Antioquia se estima en 70%, y en el caso de Urabá debe ser mayor, porque esta región cuenta con el 90% de los indígenas del departamento, y sólo posee el 72% de las 25 escuelas indígenas construidas. De las comunidades norteñas del Urabá chocoano no se tiene información. La Secretaría de Educación de Antioquia ha asumido la experiencia pionera de dar aplicación al Decreto 1142 de 1978 y demás normas sobre educación indígena en Colombia. Siguiendo los principios guías del etnodesarrollo aplicados a la educación, ha trabajado, en concertación con las comunidades, en la definición de un nuevo modelo que se funde en el conocimiento y respeto de su patrimonio cultural, tecnológico y físico, y que fortalezca la capacidad de decisión y autogestión de los educandos indígenas. Algunos avances palpables se han logrado en las escuelas indígenas del occidente y noroccidente de Urabá.

Expresiones de la violencia entre los indígenas de Urabá

Las luchas en Urabá en los últimos años entre cuerpos armados oficiales y destacamentos de insurgentes y otras bandas, han afectado a las comunidades, tal vez con menos drasticidad a los Embera Catio debido a su modelo de asentamiento disperso; pero este factor quizá también ha impedido conocer o realizar denuncias oportunas sobre lo realmente acaecido.

Los Zenú de Necoclí y los Embera de Chigorodó y Mutatá han hecho manifiesto su rechazo a los bombardeos indiscriminados en algunas zonas muy pobladas; así como a los allanamientos de viviendas y a los interrogatorios inquisitivos de los cuerpos armados a menores de edad, y a las detenciones sin orden judicial y otros actos frecuentes de los cuerpos armados. Expresan que estos sucesos les han llevado intranquilidad, afectado sus bienes, coartado sus labores productivas y dificultando y debilitado los esfuerzos del trabajo organizativo.

De Frontino y Dabeiba hay protestas y denuncias reiteradas contra los procedimientos de los grupos guerrilleros y disidentes guerrilleros que han extendido sus acciones y establecido allí campamentos, porque esta presencia les expone a ser las víctimas propiciatorias de conflictos en los que no encuentran ningún atractivo de compromiso. Aducen como ejemplo lo sucedido con la muerte reciente de la señora Gabriela White, que les acarreó los atropellos y la sindicación del ejército de complicidad con los asesinos.

Los indígenas de Murindó y Vigía del Fuerte que sin mayor colaboración y más bien con el silencio del gobierno enfrentan conflictos con los madereros que deforestan sus territorios, han encontrado dificultades en sus justas reclamaciones, por la presumible alianza de estos empresarios con algún movimiento armado al que estos últimos aportarían sus contribuciones. Estos problemas no parecen ser nuevos. Un periódico indígena de hace cinco años repudiaba el asesinato de Javier Domicó Bailarín, gobernador de la Comunidad Embera Catío de Cordoncillares, en Murindó, y de cuatro indígenas más, perpetrado el 19 de Abril de 1986 por cuarenta hombres armados pertenecientes según la misma publicación, a "una organización que dice defender los derechos de los pobres..., se oponen a que nos organicemos y nos imponen su política"[26].

Conclusiones preliminares

El sector de comunidades indígenas de Urabá ha sido críticamente afectado por el fenómeno de la agroindustrialización y

26. *Unidad Indígena*. Diciembre de 1986, p. 8.

colonización, porque la inmensa mayoría de sus tierras ancestrales les fueron usurpadas o cercenadas. El Estado ha cumplido algunas acciones de atención a este problema, que benefician a un 50% de la población; sin embargo, la mayoría de los resguardos creados tiene ocupación de colonos, y las tierras adquiridas para otras comunidades no les han sido transferidas como lo ordena la ley.

La mitad de la población indígena de Urabá, no atendida hasta hoy, afronta problemas de minifundio o tiene invadidos o amenazados de invasión sus territorios. Ligado al problema de la tierra está el saqueo de los recursos naturales de muchos territorios indígenas, por la falta de definición legal y vigilancia estatal, y en algunos sectores por el probable entendimiento de empresas madereras con sectores guerrilleros.

Las comunidades indígenas de Urabá han avanzado en su proceso de organización; como sector mayoritario de la población indígena de Antioquia, apoyaron la creación de una organización regional que ha contribuido a liderar acciones de defensa de los derechos de las comunidades y de atención a sus necesidades más apremiantes. Los esfuerzos actuales se orientan a fortalecer las organizaciones y gobiernos de comunidad, a fomentar la formación de instancias de administración y coordinación zonal, y a definir un plan de desarrollo amplio, coherente y viable, para ser ejecutado en coordinación con el Estado y bajo la responsabilidad directa de los propios indígenas.

Las condiciones económicas de estos en Urabá es crítica, si se exceptúan los Cuna de Necoclí, beneficiados con algunos proyectos y con la devolución de tierras adquiridas a colonos. Los Embera y Zenú mantienen en su mayoría una agricultura de mera subsistencia, cada vez más menguada en la medida en que las tierras disponibles se agotan o se acelera el avance de la colonización. La actividad artesanal y el trabajo al jornal han sido buscados como paliativos de su precaria situación, pero ni el trabajo asalariado es permanente ni la labor artesanal encuentra canales ventajosos de comercialización. La OIA trabaja, en entendimiento con entidades de gobierno y privadas, en la definición de alternativas económicas que estarían enmarcadas en un plan general de desarrollo.

Los problemas de salud entre los indígenas de Urabá son serios. Los índices de mortalidad general e infantil sólo podrían equipararse a los que afrontan otras poblaciones indígenas del país (como la del Cauca, según datos ya registrados) y tienen relación con la baja calidad de la dieta indígena, la casi nula adopción de medidas de higiene, y graves problemas de contaminación ambiental.

El servicio seccional del ramo ha hecho algunos esfuerzos, pero es de aceptación general que mientras no se ejecuten cambios en las condiciones territoriales y económicas, la mayoría de los esfuerzos serán vanos.

En cuanto a la educación, hay carencias muy grandes de instalaciones, materiales y equipo humano de profesores calificados; pero la secretaría de educación ha cumplido un buen trabajo en la búsqueda de un modelo educativo ajustado a las normas legales sobre educación indígena.

Al lado de todos estos problemas está la violencia, que añade complejidad a la situación, especialmente cuando ella se origina en los grupos guerrilleros y otras bandas armadas, y en la respuesta de las fuerzas armadas regulares. Los asesinatos, las detenciones arbitrarias, las torturas, los allanamientos, y la descalificación de las reclamaciones legales de los indígenas como demandas subversivas, parecen brindar la convicción de que no existe entre algunos oficiales y agentes de las fuerzas armadas, información y conciencia plenos sobre los derechos de los indígenas como colombianos, ni existe en algunos destacamentos guerrilleros un mínimo no ya de información y conciencia, sino de inteligencia y de humanidad para abstenerse de comprometer y afectar en sus acciones a un sector que por cinco siglos no ha tenido otro proyecto político que la paz.

RECOMENDACIONES

Recomendaciones de carácter especial

– El Estado a través del INCORA, la Dirección de Asuntos Indigenas y otras entidades responsables, debe proceder a definir

y adoptar los planes que sean necesarios para la ampliación territorial de las comunidades, el saneamiento de ocupantes extraños, el otorgamiento de una sólida titularidad y el esclarecimiento de la alinderación ajustada a derecho, según corresponda a cada caso. El cumplimiento de estos propósitos constituye asunto de apremiante atención en el caso de las comunidades indígenas del Cauca, el Eje cafetero y el Resguardo de San Andrés de Sotavento en Córdoba. Es urgente la adquisición de todas las tierras de particulares actualmente ocupadas por comunidades indígenas, y su transferencia a estas con carácter de resguardo.

– Las mismas entidades mencionadas deben entrar de inmediato a dar impulso, si ya fueron iniciados, o a dar comienzo, si así no ha ocurrido, a los trámites destinados a resolver las demandas de tierras formuladas por las comunidades indígenas de Urabá, Medio Putumayo y Embera Catío de Córdoba, contando para ello con las tierras que tienen ocupadas y adquiriendo para el mismo efecto las que se requiriesen si no tuvieren tierras en ocupación, o si las que tuvieren no fueren suficientes para la formación de un territorio adecuado.

Pese a la urgencia de atención de la totalidad de estos casos, se hace apremiante resolver los viejos requerimientos de los Embera Catío en Córdoba y sanear y entregar como resguardos las reservas del Valle del Guamués a Cofanes e Ingas afectados con la invasión colonizadora. En todos los casos mencionados un criterio central para definir prioridades debe ser la atención inicial a quienes carecen en absoluto de tierra y el aseguramiento de los territorios amenazados de usurpación o invasión.

– En materia de desarrollo económico se recomienda para el conjunto de las comunidades del Cauca, de San Andrés en Córdoba, del Eje cafetero y en general para las que tienen mayores nexos y vecindad con los grandes centros de mercado, que el Estado a través de entidades como Planeación Nacional, INCORA, Asuntos Indígenas, Caja Agraria, SENA, PNR, y DRI, y en coordinación con las ONGs que puedan cooperar, defina y oriente con la participación activa de tales comunidades, un Plan de desarrollo económico que contemple el aporte de recursos financieros y de asistencia técnica y administrativa, para poner en marcha aquellas iniciativas de producción y comercialización que

sean económica y ecológicamente viables y ajustadas a las características culturales y necesidades reales de las comunidades.

Para esto deben tenerse como criterios centrales que las mismas puedan ser administradas directamente por las comunidades; que se asegure su continuidad a través de un modelo adecuado de manejo de capital y rendimientos; que no contribuyan a generar mayor dependencia; que favorezcan la producción de bienes destinados al consumo interno de las comunidades; y que, en el caso del Cauca, representen alternativas a los cultivos destinados al narcotráfico.

– Para las comunidades de Urabá se recomienda prestar el debido apoyo administrativo y financiero a la adopción y puesta en ejecución de las propuestas formuladas en el Plan de Etnodesarrollo Indígena de Urabá, elaborado por la OIA con financiación de Corpourabá.

Para las del Medio Putumayo se recomienda la evaluación de los actuales proyectos en curso con apoyo de entidades privadas y de gobierno, y la definición con las propias comunidades y su organización regional, de un Plan de desarrollo general que contemple alternativas económicas ajustadas a la fragilidad del ecosistema donde habitan, y que se orienten básicamente a asegurar la provisión de alimentos suficientes y la obtención de un margen adicional de ingresos para atender la adquisición de bienes y servicios básicos de los que no dispone la comunidad. En la formulación y adopción de estas acciones debe darse prioridad indiscutible a las comunidades afectadas por problemas de narcotráfico.

– Se recomienda que el Gobierno, a través de los ministerios de Educación Nacional y de Salud Pública, adelante una labor intensiva y continuada de divulgación entre los gobiernos departamentales y sus secretarías respectivas para asegurar la plena aplicación de las normas especiales que se han adoptado en materia de educación y de salud destinados a comunidades indígenas (Decretos 1142 de 1978 y 1811 de 1991), siguiendo patrones de trabajo ajustados a la cultura, la organización y las necesidades reales de las comunidades, y con su plena participación. Se recomienda adicionalmente, que en cada uno de aquellos ministerios se eleven en jerarquía administrativa y se dote de los

recursos humanos, técnicos y financieros, a las oficinas responsables de asesorar y concertar las políticas de educación y salud indígenas con las entidades regionales. Se hace particularmente urgente la adopción de medidas para atender con un plan de emergencia articulado a los planes de desarrollo regional respectivos, a las comunidades indígenas de Urabá, Putumayo y Embera Catío de Córdoba, afectadas por altos índices de mortalidad general e infantil, relacionados con problemas de desnutrición.

Recomendaciones de carácter general

– El Estado, a través de los organismos de gobierno responsables de las políticas en materia indígena y a través de los medios de comunicación, debe adelantar una intensa campaña de divulgación de la nueva normatividad constitucional, en lo se refiere a los derechos y responsabilidades de los pueblos indígenas y de los grupos étnicos en general.

Se recomienda, particularmente, la inclusión en los programas de educación básica primaria, de temas relacionados con la formación cultural y étnica del país y con su organización política y administrativa, ofreciendo una información amplia y precisa sobre la presencia histórica y social de los diversos pueblos indígenas nacionales, y sobre la articulación jurídica de estos pueblos y comunidades en la vida política y administrativa de la nación.

– El Estado debe continuar con mayor intensidad brindando una información y una capacitación amplias y persistentes a todos aquellos funcionarios públicos que directa o indirectamente prestan sus servicios o tienen presencia en comunidades indígenas, sobre la condición jurídica de éstas y de sus miembros en el concierto de la legalidad nacional, haciendo particular hincapié en las normas especiales adoptadas en la nueva carta política. Se recomienda de manera especial que a través de un acuerdo con el Ministerio de Defensa, se diseñe y se realice un programa de cursos sobre esta materia para el personal de las distintas graduaciones de las fuerzas armadas.

– Se recomienda que en los trabajos de preparación del proyecto de ley sobre nuevo ordenamiento territorial, en lo relativo

a la definición de funciones y responsabilidades de las nuevas entidades territoriales indígenas y sus órganos de administración, además de atender a la obligatoria participación de las poblaciones indígenas, se debe asegurar que el nuevo modelo de manejo político administrativo de dichas entidades tenga la flexibilidad suficiente para ajustarse a las variables condiciones de todo orden que presentan las comunidades indígenas.

Dicho modelo debe articularse con la legítima aspiración de un crecido número de comunidades del país a la plena reconstrucción jurídica de sus espacios territoriales, y debe dejar un amplio margen al desarrollo de las iniciativas indígenas derivadas de su propias costumbres y tradiciones, como lo determina el mismo texto constitucional.

Criterios semejantes de concertación con los indígenas deben orientar la elaboración de otros proyectos para el desarrollo legal y reglamentario de las nuevas normas constitucionales sobre otros asuntos en materia de indígenas.

– Se recomienda que las oficinas gubernamentales que tienen atribuciones en la vigilancia sobre la aplicación de las leyes indígenas y la vigencia de sus derechos (Dirección de Asuntos Indígenas, Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia, Procuraduría General de la Nación, INCORA etc.), definan y concierten con las comunidades y sus organizaciones una estrategia de vigilancia sobre la vigencia de tales leyes y reconocimiento de tales derechos, y de seguimiento para los casos en que se susciten investigaciones por la violación de los mismos.

– Se propone, como una medida urgente frente a la gravedad y frecuencia de las violaciones actuales a los derechos humanos de los indígenas, y frente a las nuevas responsabilidades estatales en la atención a estas comunidades, la conveniencia de crear en la Procuraduría General de la República una procuraduría delegada especial para asuntos indígenas: actualmente, todo lo tocante a este sector está siendo atendido por la Procuraduría Delegada de Asuntos Agrarios, aunque es claro que muchas materias de derecho de los pueblos indígenas no tienen que ver con las normas del derecho agrario.

– Se propone al gobierno nacional que en consideración a las nuevas normas constitucionales, se proceda a efectuar una revi-

sión de los lineamientos de la actual política del Estado en materia de indígenas, y en coordinación con estos pueblos defina unos nuevas orientaciones para el manejo de esta cuestión, en armonía con las disposiciones de la última carta.

Para ello podrían tenerse en cuenta las siguientes pautas de acción:

a. Solución rápida de los problemas territoriales de los pueblos indígenas, con independencia de la política agraria del gobierno nacional.

b. Protección de los recursos naturales de los territorios indígenas, con base en una normatividad clara y unos instrumentos administrativos eficaces;

c. Capacitación de las comunidades indígenas con miras a que éstas puedan asumir con entera responsabilidad y eficiencia la administración de las entidades territoriales difinidas por la última Carta;

d. Planes específicos del Estado para el desarrollo y mejoramiento de las comunidades indígenas, dotados de recursos suficientes y con instrumentos idóneos de capacitación, asistencia técnica y administrativa;

e. Apoyo a los procesos organizativos internos de las poblaciones;

f. Creación de instancias operativas de coordinación interinstitucional y de efectiva participación de las comunidades;

g. Dotación de capacidad de convocatoria y financiera a la entidad coordinadora de la acción indígena del Estado, definida por éste en entendimiento con los indígenas; y

h. Asignación de un papel más destacado a la labor investigativa en el conocimiento de las realidades culturales, sociales y económicas de los pueblos indígenas, para prevenir la comisión de los graves errores del pasado.

– Finalmente, se recomienda a las comunidades indígenas y a sus organizaciones de base que, sin mengua de la defensa de sus propios valores culturales, jurídicos y sociales, se revise la conveniencia de ajustar los asuntos de sus manejos administrativos internos a los principios de pluralismo y democracia que ellas mismas pueden y deben reclamar de los demás sectores de la sociedad nacional, por disposición constitucional. También se

recomienda que se profundice en la comprensión y la aplicación de los principios de autonomía administrativa y de manejo interno, para prevenir que puedan registrarse conductas reprochables e inconvenientes por entendimiento amañado de los mismos, como ocasionalmente ha sucedido. También es aconsejable que las llamadas organizaciones de segundo y tercer grado, revisen su carácter y la naturaleza de sus atribuciones y responsabilidades frente a las comunidades y organizaciones adherentes, en función de contribuir a la abolición del viejo modelo de relación colonial y paternalista de la política oficial, y al avance de todos los sectores indígenas nacionales, dentro del espíritu democrático y pluralista de la nueva Constitución.

REINSERCION Y PAZ

EL PROCESO DE REINSERCION DEL EPL Y DEL QUINTIN LAME

INTRODUCCION

Los acuerdos finales entre el gobierno nacional y las organizaciones Ejército Popular de Liberación y Movimiento Armado Quintín Lame establecieron una serie de instrumentos para desactivar los factores generadores de violencia, y promover y aclimatar el proceso de paz entre los diferentes actores sociales, institucionales y políticos presentes en las antiguas regiones de influencia de estos grupos. Tales instrumentos son los Comités Regionales de Promoción del Proceso; el Plan de Reinserción de ex-guerrilleros; los Consejos Regionales de Normalización; los Foros Regionales para la Superación de la Violencia; y los Planes Regionales.

Dentro de ellos revisten particular importancia el Plan de Reinserción o Reincorporación de los ex-combatientes, y los Foros y Planes Regionales en cuanto contemplan que su propio desarrollo "debe estimular una corriente de opinión fuerte en la nación que se caracterice por la instauración de la tolerancia política"[1].

Al reconocer su proceso específico, podemos identificar los factores y los actores sociales, institucionales y políticos que han

1. Ver texto de los Acuerdos con el EPL y el Quintín Lame.

impulsado o contrarrestado la aclimatación de la paz en las diferentes zonas investigadas por la Comisión.

A pesar de la larga historia nacional en materia de guerras, conflictos armados, acuerdos y amnistías, la investigación en Colombia ha estado dirigida al estudio de nuestras numerosas guerras civiles y violencias; y muy probablemente por la prevalencia que la guerra ha tenido sobre la paz, se ha descuidado el estudio de los procesos generalmente frustrados de amnistía, reincorporación y rehabilitación de los ex-combatientes, que sistematicen y evalúen las experiencias y nos indiquen líneas de acción y comportamiento al respecto[2].

La reinserción de los guerrilleros del EPL y del Quintín Lame a la vida civil está contemplada en capítulos específicos de cada uno de los acuerdos y forma parte integral del proceso de paz; sin embargo, después de la culminación de la fase de entrega de las armas y la salida de los campamentos, la sociedad civil, el gobierno y los desmovilizados se encontraron frente a la compleja problemática de la reincorporación política, económica y social de un número cercano a los 3.200 ex-combatientes, si incluimos los del M-19. Nadie estaba preparado para este proceso.

En todos existe la certeza de que se trata de un complicado proceso que compromete aspectos sociales, políticos, económicos, culturales y psicológicos; y que su potencial fracaso constituiría una nueva fuente de frustración y delincuencia, y daría lugar a la permanencia de factores y actores de violencia en las regiones afectadas, pues podría conducir a la "inserción" de muchos de los antiguos alzados en armas en la categoría social del lumpen y la delincuencia común, o a su retorno a la práctica de la intransigencia y la violencia política.

La cultura de la violencia y la forma de vida que generó la guerrilla, hacen factible que algunos miembros de los grupos desmovilizados den el paso a la delincuencia común o creen disidencias armadas, como en efecto ha sucedido; pero es nece-

---

2. GONZALO SÁNCHEZ realizó una primera y muy importante incursión sobre este tema en su ensayo "Rehabilitación y Violencia bajo el Frente Nacional". GONZALO SÁNCHEZ. *Guerra y Política en la Sociedad Colombiana*. El Ancora Editores, Bogotá 1991.

sario realizar todos los esfuerzos posibles para que un adecuado proceso de reinserción contrarreste al máximo esta tendencia.

REINSERCION Y PROCESO DE PAZ

En primer lugar, es pertinente recordar que la reinserción es parte integral del proceso de paz, y que si bien ha sido dirigida a los grupos alzados en armas, fue concebida como una tarea y responsabilidad que compromete al gobierno y a toda la nación; y asimismo, que el proceso de paz no se concibió como un mero plan de desmovilización, amnistía, indulto y resocialización de actores armados, sino que se relacionó desde un principio con los siguientes aspectos:

a. La reforma política en curso en el país, como lo confirman las exposiciones de motivos de los decretos que convocaron a la Asamblea Nacional Constituyente, los acuerdos políticos en que se sustentó y las sentencias de la Corte Suprema de Justicia referidas a su proceso de constitución[3]; por ejemplo, en el considerando del Decreto 1926 de 1990, expedido por el gobierno del Presidente Gaviria se lee:

> "Que es evidente que la convocación de una Asamblea Constitucional facilita la reincorporación de grupos alzados en armas a la vida civil, puesto que antiguos grupos guerrilleros, como el M-19, manifestaron como elemento trascendental para ese significativo paso, la posibilidad de participar en el seno de una Asamblea Constitucional y que otros alzados en armas han manifestado formalmente su intención de acogerse al régimen civil por medio de su integración al proceso de cambio institucional a cargo de la Asamblea Constitucional, entre ellos el EPL, el Quintín Lame y el PRT... Que además de los grupos guerrilleros, diversas fuerzas sociales, incluidas aquellas que se encuentran marginadas o que

3. Decreto 927 del 3 de mayo de 1990. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 24 de mayo de 1990. Acuerdos Políticos del 2 y 23 de agosto de 1990. Decreto 1926 de 1990. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 9 de octubre de 1990. Decreto 2480 del 19 de octubre de 1990.

> desarrollan actividades de protesta en ocasiones por fuera de la ley, tendrán en la convocación de la Asamblea Constitucional y en el proceso de reforma para la adopción de nuevos derechos y de mecanismos eficaces para asegurar su protección, una oportunidad de vincularse a la vida democrática institucional, lo cual es necesario para alcanzar la convivencia pacífica de todos los colombianos...".

b. La normalización de la vida ciudadana. Por oposición a la creciente militarización de los conflictos sociales y políticos, y la criminalización de la protesta social, se ha planteado como meta la construcción de un clima en el cual las diferencias políticas que existen en toda sociedad se tramiten de manera civilizada, sin el uso de la violencia y dentro de los canales democráticos institucionales diseñados para tal efecto.

c. La rehabilitación, referida a las tres perspectivas de trabajo del PNR: como componente de la estrategia general de desarrollo económico y social; como instrumento de la política de reconciliación y normalización, en relación con el fortalecimiento de la democracia participativa, la autonomía local y las instituciones democráticas; y como instrumento regional para fortalecer y apoyar los entes locales y seccionales en su capacidad de planeación y desarrollo institucional.

d. La Estrategia nacional contra la violencia, determinada como se sabe por factores como la delincuencia común, la existencia de grupos terroristas de diferente inspiración y diversos propósitos, y los conflictos por el control de los recursos productivos. La gente en las regiones afectadas por la violencia debe asumir con responsabilidad y valor civil la búsqueda de soluciones para la convivencia.

Pese a la importancia de estos aspectos, el gobierno nacional y su consejería de paz se han visto copados en su interés y capacidad operativa por las conversaciones y el conflicto con las FARC y el ELN, lo cual desafortunadamente ha relegado a un segundo plano las fases y actividades propias de la reinserción de los ex-combatientes de los grupos con que ya se realizaron acuerdos, y la promoción y aclimatación de la paz en las áreas afectadas por la violencia.

Si bien son claras la prioridad e importancia para la paz del país que tienen las negociaciones con la Coordinadora Guerrillera, preocupa que el Ejecutivo haya descuidado políticamente el proceso de paz con el EPL, el PRT y el Quintín Lame; con ello el país está corriendo el riesgo de perder la perspectiva de la política general de superación de la violencia y construcción de la paz, para terminar confundiéndola con uno de sus aspectos: las negociaciones y conversaciones que se adelantan con los grupos que aún insisten en el uso de la violencia. Este extravío de rumbo debe ser corregido rescatando toda la dimensión estratégica del proceso de paz en lo político y en lo social, de la cual hace parte el proceso de reinserción.

La Iniciativa para la Paz, que enmarcó los acuerdos entre el gobierno nacional, el M-19, EPL, PRT y Quintín Lame, previó cuatro fases de desarrollo cualitativamente diferenciadas entre sí, que requieren de tratamientos particulares e involucran la participación de actores diferentes[4].

Por su naturaleza, la etapa de las negociaciones y los acuerdos políticos es de manejo centralizado, casi que cerrado y de exclusiva competencia del gobierno y las direcciones políticas y militares de los movimientos o grupos alzados en armas; sólo en un escenario reservado es y será posible avanzar en materia de negociaciones directas como éstas, así como en la firma de acuerdos políticos, en la desmovilización y entrega de las armas, o en la fijación de condiciones para el cese de las operaciones subversivas y la ubicación temporal de los alzados en armas.

Pero cosa distinta sucede con la aclimatación de la paz en las regiones afectadas, y la reinserción social, económica y política de un grupo numeroso de ex-combatientes. Además de la resuelta participación del gobierno y de los grupos e individuos en vía

4. Fase de Distensión: manifestación de voluntad de reconciliación y diálogo directo con la guerrilla. Fase de transición: Iniciación del tránsito hacia la normalidad institucional y el regreso a la democracia de los grupos alzados en armas, con los cuales se hubieren establecido, en la fase anterior, procedimientos de reincorporación. Fase de incorporación definitiva a la vida democrática: durante esta fase se produce el reintegro pleno a la sociedad de los hasta entonces alzados en armas. Fase de Diálogos regionales para la convivencia. La gente de las regiones afectadas por situaciones de perturbación deben asumir la búsqueda de soluciones para la convivencia. La solidaridad colectiva podrá aislar a quienes utilizan la violencia.

de desmovilización, aquí se requiere la decidida intervención de múltiples protagonistas políticos, institucionales y gremiales, antes, durante y después de las negociaciones y acuerdos entre el gobierno nacional y los movimientos alzados en armas, que supone un tratamiento abierto, participativo y descentralizado.

Ambos temas son difíciles de abordar, pues pueden convertirse en fuentes de conflicto y de recordación o reactivación de diversas disputas entre los sectores sociales involucrados; y por ello precisan de una clara dirección y orientación del Ejecutivo y de la participación de las distintas fuerzas sociales y políticas regionales. Las siguientes actividades son propias de esta etapa de desarrollo del proceso de paz:

–La coordinación de entidades públicas y privadas para la ubicación definitiva y la incorporación o reinserción política, económica y social de quienes han renunciado a la lucha armada.

–El cumplimiento de los compromisos establecidos en los procedimientos de incorporación a la vida democrática.

–La fase de los diálogos regionales para la convivencia.

A pesar de todo lo anterior, en la práctica el proceso y la política de paz hasta ahora adelantados tienden a limitarse al escenario de las negociaciones realizadas en Caracas: no se han promovido actividades regionales de aclimatación de la paz, y la reinserción se ha divorciado de su contexto natural, el proceso de paz mismo, y ha perdido su dimensión política y social, quedando reducida a una cuestión de seguridad, de chalecos antibalas, escoltas y automóviles, y de diseño, aprobación y giro de recursos para proyectos productivos cuyo éxito total no se puede garantizar.

De no producirse cambios en este enfoque, el fracaso o logro de la paz terminará midiéndose por aspectos operativos y no por la efectiva superación de la violencia en las regiones afectadas por ella.

AMBITOS DE LA REINSERCION

Para poder precisar las variables que tienen relación con la reincorporación de ex-combatientes, es necesario proponer una defi-

nición y realizar una primera evaluación, aun a riesgo de quedarnos cortos.

Reinserción política

La dimensión política de la reinserción tiene que ver con la transformación de las organizaciones políticas armadas en movimientos o partidos políticos legales, y su participación en el proceso político-electoral en igualdad de condiciones con los otros movimientos y partidos políticos[5]. Este aspecto se refiere a los pasos que está dando el país en materia de transformación de las condiciones y prácticas de la política y en la construcción de una democracia amplia y participativa.

Igualmente, la reinserción tiene que ver con el reconocimiento y la aceptación por parte de la sociedad civil y del Estado de unos "nuevos" actores políticos; es de esperar que las organizaciones guerrilleras desmovilizadas y los reinsertos promuevan luchas sociales y políticas en el marco de las leyes y por vías pacíficas; la sociedad civil, los gremios y el Estado deben no sólo estar preparados para que esto suceda, sino entender la importancia que tienen para la paz y la concordia el que por primera vez en muchos años, en amplias regiones del país se aborden y solucionen los conflictos sin muertos y sin violencia.

Consolidar el tránsito a la paz supone reconstruir la posibilidad de concertar entre gobernantes y gobernados la resolución de los antagonismos sociales acumulados históricamente. Contra esta necesidad conspira una equivocada concepción de la seguridad nacional: las demandas de las comunidades urbanas y rurales en regiones donde operan grupos alzados en armas, han sido desde tiempo atrás casi automáticamente criminalizadas y relacionadas con reivindicaciones de la guerrilla, lo cual ha conducido a las autoridades a un terreno bélico cuando proyectan una acción represiva de índole militar frente a los problemas sociales.

---

5. Con propuestas como las de la circunscripción especial de la paz se reconoce la importancia de generar, en las fases iniciales de la reincorporación, condiciones de favorabilidad política.

La desmilitarización de estos problemas es parte integral del proceso y la política de paz; es necesario consolidar el tránsito de la guerra a la política: la reforma Constitucional estableció nuevos derechos y medios de acción política a los sectores populares, y su desarrollo y aplicación permitirán la efectiva desmilitarización y tramitación pacífica de los conflictos sociales; la recuperación de la legitimidad del Estado y de sus instituciones, y el aislamiento y reducción de todos los violentos.

La perspectiva individual y particular del guerrillero reincorporado a la vida civil tiene que ver con la definición de un espacio para el ejercicio de una nueva dimensión de la política en el seno de su propia organización. Como se comprobó en el trabajo de campo, algunas de las bases guerrilleras desmovilizadas no ven como producto de su aporte los resultados políticos obtenidos por sus organizaciones, lo cual conduce a que se prioricen los problemas de orden individual frente a los colectivos.

Corresponde a las organizaciones políticas de las antiguas agrupaciones guerrilleras realizar un importante esfuerzo de educación y orientación de sus participantes alrededor de los nuevos proyectos y propósitos políticos.

Reinserción social

La reinserción social tiene relación con el reconocimiento y la aceptación por parte de la sociedad civil y del Estado de la importancia del proceso de reinserción, y de unos "nuevos" actores sociales y económicos, ya sean considerados como grupo o individualmente. De este componente hace parte también el proceso de indulto.

En el campo de este tipo de reinserción es muy poco lo que se ha hecho. La falta de difusión del proceso entre las entidades y autoridades públicas y entre la dirigencia gremial y cívica en los ámbitos nacional y regional, se manifiesta claramente en varias cosas: el poco interés e incluso el desconocimiento total mostrado por autoridades nacionales y regionales sobre la reinserción, y la Directiva Presidencial N° 001 de 1991, que ordena

darle la prioridad y la atención requeridas[6]; la falta de "sintonía" entre las entidades e instituciones; la inasistencia a las reuniones con los Consejos de Normalización de algunos directores nacionales y regionales de entidades públicas directamente involucradas en el proceso[7]; el carácter puramente protocolario y formal que han venido adquiriendo estos mismos Consejos; y los pocos resultados obtenidos hasta ahora por la Comisión de Reinserción, creada mediante Decreto N° 2198 de 1991 con la tarea de apoyar al gobierno en esta materia e integrada por importantes dirigentes y figuras del sector privado.

Además, y a pesar de que a los pocos días de creada la Oficina Nacional de Reinserción se planteó la importancia y necesidad de propiciar foros o encuentros regionales por la paz y la reinserción, hoy no existen políticas, estrategias ni programas que apunten a este propósito; hecha excepción de algunas reuniones aisladas convocadas por dicha Oficina, y de los talleres regionales propiciados por la Comisión de Superación de la Violencia, los pocos encuentros y reuniones de promoción del proceso hasta ahora efectuados han corrido por cuenta de la iniciativa de los reinsertos y sus organizaciones.

Es de anotar que los diálogos directos entre ex-combatientes, autoridades y gremios permiten superar las dificultades en los lugares donde se han generado malentendidos o fricciones y promover el entendimiento y la política de paz; pero a pesar de ello apenas se han dado parcialmente el diálogo, la concertación y la movilización social contra la violencia y por la reinserción, a través de los mecanismos previstos en la política de paz y definidos en los acuerdos[8].

---

6. La interinidad de los jefes departamentales de la administración pública, derivada de la nueva Constitución, y el propio proceso electoral han relegado en las regiones el tema de la paz y la reinserción.

7. Los Consejos Nacional y regionales de Normalización fueron creados mediante Decreto N° 314 de febrero de 1990. En estos Consejos, presididos por el Ministro de Gobierno o su delegado, participan representantes de las entidades públicas, Fuerzas Armadas, Procuraduría, Iglesia y los grupos de proceso de reinserción. Los temas de trabajo son seguridad y reinserción. Estos consejos funcionarán por un período máximo de tres años, durante el cual se supone se lleve a cabo el proceso.

8. Diálogos Regionales para la Convivencia, los Comités Regionales de Promoción del Proceso, los Planes Regionales y los Foros Regionales para la Superación de la Violencia.

De otra parte, el proceso de indulto ha sido excesivamente lento a pesar de contar con un marco legal y jurídico que lo sustenta: de hecho, alrededor del 70% de las solicitudes presentadas a las autoridades competentes no han sido resueltas.

Desde la perspectiva del ex-guerrillero, la reinserción social tiene que ver con el reconocimiento, la aceptación y el aprendizaje de las normas sociales para la vida ciudadana en sus diferentes dimensiones; aspecto que comúnmente es identificado con la resocialización, y que nos remite incluso a problemáticas de carácter sicosocial. Sólo ocasionalmente se ha prestado la asistencia sicológica requerida; y por ello es importante fortalecer este área de acción, tratando de evitar un tratamiento meramente contingente.

Reinserción económica

En una perspectiva general, ésta busca la generación y aplicación de planes de desarrollo económico-social para la "recuperación y reconstrucción" de las zonas azotadas por la violencia, bajo la dirección del Estado y con la participación de las distintas fuerzas sociales, gremiales y políticas.

En este escenario es particularmente importante el papel que ejerza el gobierno, por cuanto en muchas regiones los agentes particulares o privados del desarrollo han sido expulsados por la violencia.

En el marco de estos planes y programas regionales de desarrollo es mucho más fácil identificar y formular proyectos de inversión en los cuales se pueda apoyar la reinserción económica individual de los ex-combatientes, como lo demuestran los proyectos productivos de transporte intermunicipal, construcción de vivienda y producción de pegantes diseñados en el contexto del programa de desarrollo bananero en Urabá, y el llamado "Pacto Social" suscrito entre Esperanza, Paz y Libertad y AUGURA.

Obviamente, la tarea de formulación de los planes de desarrollo regional y local en las zonas azotadas por la violencia, rebasa la acción y perspectiva individualista de un plan de amnistía, indulto y reincorporación de ex-combatientes; pero es importante recor-

dar que para las comunidades habitantes de estas regiones lo sustancial de la paz, además de la tranquilidad personal, es la oportunidad del progreso económico y social y la mejora en la calidad de vida. Con el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, el gobierno dispone de un instrumento adecuado para contribuir a estos procesos de desarrollo socioeconómico.

En tal sentido preocupa la creciente separación y distanciamiento que se ha presentado entre la política de paz y el PNR. Una clara demostración de lo anterior se encuentra en un documento reciente del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES[9]; al señalar los criterios y variables que se tuvieron en cuenta en la clasificación de municipios y localidades para efectos de su incorporación al PNR y la definición del alcance temporal y programático de la acción del Plan Nacional de Rehabilitación en los municipios, no se mencionan ni el proceso de paz, ni los efectos y los impactos económicos y políticos de la violencia[10]. Ello explica por qué, por ejemplo, no se consideran como poblaciones objeto de una posible acción futura del PNR las áreas de tugurios y cordones de miseria de grandes y medianas ciudades en que habitan los desplazados por la violencia, y por que no se está utilizando abiertamente la capacidad de convocatoria del Plan para diseñar programas de reconstrucción o rehabilitación de las zonas afectadas.

Así, en varias de las regiones de conflicto estudiadas el PNR tiende a aislarse de la problemática regional y local, perdiendo su capacidad de convocatoria social e institucional y su identidad de plan interinstitucional con objetivos económicos y políticos estratégicos. De esta manera el PNR corre el peligro de convertirse en una oficina o entidad más, tramitadora de recursos y ejecutora

9. "El PNR 1991-1994". Documento DNP-2523- UDT-SIP, Bogotá, marzo 21 de 1991. CONPES, Versión aprobada.

10. Es altamente probable que la mayor parte de los municipios que han sido afectados por la violencia sean cobijados por el PNR en razón de sus altos índices de pobreza y atraso económico, que dicho sea de paso se han visto agravados por la misma violencia. Sin embargo, la ausencia explícita de este criterio significa el desconocimiento de la relación existente entre violencia y atraso económico y social (en sus dos vías) y la relación entre la promoción y aclimatación de la paz y la convivencia y el desarrollo.

de obras, y objeto de las clásicas apetencias clientelistas y burocráticas.

La reinserción económica en su dimensión individual nos remite al arbitraje de recursos productivos o financieros; a la transferencia y aprendizaje de conocimientos técnicos, y a la puesta en marcha de procedimientos que, en el menor plazo posible, permitan al ex-guerrillero adelantar actividades productivas, colectivas o individuales que le garanticen mínimamente su propio sostenimiento y el de su familia.

Este componente por su urgencia es el más trabajado y desarrollado en los acuerdos, y tiende a copar el perfil de todo el proceso de reinserción, en tanto los aspectos atinentes a la reinserción política y social han sido descuidados por las organizaciones desmovilizadas y por las autoridades.[11]

Los peligros de una perspectiva sesgada exclusivamente por la problemática de la reinserción económica de individuos están en que:

–se termina confundiendo la reinserción económica y social con la mera transferencia, solicitud y trámite[12] de recursos económicos a un grupo de personas.

–se abandona la perspectiva del proceso de paz y de superación de la violencia, que es lo socialmente atractivo, para simplificar todo en un programa de resocialización de individuos.

–se acaba midiendo el éxito o fracaso del proceso de paz al margen de los efectos de éste en la sociedad.

---

11. Según lo acordado con el EPL, PRT y el Quintín Lame cada ex-combatiente recibe una beca de $75.000.oo mensuales durante un período de 6 meses, prorrogable a un año, a partir de la entrega de armas. Además es sujeto de un crédito de $2.000.000.oo ($1.500.000.oo con el M-19) para adelantar un proyecto productivo que le asegure una actividad y su supervivencia. El crédito es desembolsado una vez el proyecto, individual o asociativo, sea aprobado por la Oficina de Reinserción. Para la formulación y diseño de los proyectos el Gobierno presta la asesoría requerida. El tiempo máximo previsto para la culminación del proceso es de 3 años a partir de la fecha de entrega de las armas.

12. Es muy diciente que la Oficina Nacional de Reinserción haya terminado llamando "índice de reinserción" a la operación aritmética de dividir el número de desmovilizados a los cuales les han sido aprobados créditos para proyectos productivos, por el número total de desmovilizados. Ver documentos de la Oficina Nacional de Reinserción.

Lo anterior, y la falta de acompañamiento político y social y de convocatoria que ha caracterizado al proceso hasta la fecha, colocan al gobierno, a los desmovilizados y al país en una difícil situación: ante la pérdida de la perspectiva general de la política de paz y su confusión con las negociaciones de Caracas; la desarticulación del PNR con la política de paz; y el abordaje unidimensional de la reinserción en sus aspectos de reinserción económica de individuos, todo el proceso de paz parecería depender de la viabilidad técnica y económica de los proyectos productivos.

Frente a esta visión vale la pena preguntarse:

¿Quién puede convertir, en seis meses o un año, en empresario exitoso a un ex-guerrillero?

¿Qué estudio de factibilidad de un proyecto productivo es infalible?

¿Quién puede asegurar el éxito de la mayoría de unos proyectos que estarán en manos de gente con voluntad pero sin ninguna o muy poca experiencia en el terreno productivo y comercial?

¿Qué pasa con las personas cuyos proyectos productivos fracasen? Se consideraría "explicable o justificable" su reincidencia en la guerrilla o su paso a la delincuencia común?

¿El gobierno mantendrá a los ex-combatientes hasta cuando se encuentre un proyecto o una actividad económicamente viable?

Como se puede apreciar, el abordaje de la reinserción demanda su articulación con el proceso de paz y la decisión política de un trabajo multidisciplinario y multisectorial que involucre al gobierno, a los grupos e individuos desmovilizados y a la sociedad civil en su conjunto; al igual que la permanente concertación entre las partes y la consulta con la comunidad.

En este orden de ideas es evidente la pertinencia de las medidas que ha venido adoptando el gobierno nacional desde finales de 1991 con la expedición de los decretos 2884 del 26 de diciembre de 1991 y 53 del 13 de enero de 1992, mediante los cuales se crean, respectivamente, la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción, y la Consejería Presidencial para la Política Social. Estas medidas posibilitan el replanteamiento del proceso de reinserción como parte de la política de paz.

DIFICULTADES DE LA REINSERCION

Haciendo abstracción de la clara demostración de voluntad y decisión de paz de los grupos guerrilleros desmovilizados, es importante tener en cuenta los siguientes aspectos que afectan negativamente el proceso de paz y de reincorporación.

Un primer elemento lo constituye el hecho de que en muchos casos los grupos guerrilleros ganan legitimidad y fundamentan su presencia ante la población en sus zonas de influencia, con base en el control social que ellos ejercen, y no tanto por un trabajo de convencimiento de la comunidad y difusión de un proyecto político.

En efecto, su legitimidad y el respaldo que obtienen provienen muchas veces del temor de la población y del ejercicio por parte de la guerrilla de funciones policivas y de "administración de justicia" que es "aceptada" por cosas muy concretas como el ejercicio de un poder armado, la ausencia del Estado, y la presencia de delincuencia común y de grupos que cometen asesinatos y atropellos contra la población.

Esta situación, que pone de manifiesto la falta de presencia del Estado de derecho en estos territorios, es importante en relación con el rápido proceso de ocupación que han realizado otras guerrillas (FARC y ELN) y grupos disidentes entre los desmovilizados, en las antiguas áreas de influencia militar y política de estos últimos.

Desde el punto de vista del proceso de superación de la violencia y de la política de paz, para estas regiones aún no existe una propuesta que permita garantizar la presencia del Estado en las áreas abandonadas por los alzados en armas que se encuentran en proceso de reinserción; así, una vez reocupadas estas regiones por otras guerrillas o por grupos delincuenciales, las comunidades no ven una ganancia en dicho proceso. El PNR parecería ser el plan más indicado para ejercer una rápida coordinación interinstitucional que propicie esta presencia, pero su progresivo aislamiento del proceso de paz ha impedido una acción rápida y eficaz en este campo.

Tal circunstancia se ve agravada por el hecho de que los actos delincuenciales de algunos de los disidentes entre los desmovili-

zados, además de ser un nuevo factor de violencia, han terminado legitimando la presencia de las FARC, el ELN o cualquier otro grupo armado de derecha o izquierda que se autoatribuya el ejercicio de funciones de control social en las zonas en que aquellos operan.

De paso, en ejercicio de su poder y con base en amenazas y en supuestos "ajusticiamientos a los traidores que se vendieron por dos millones de pesos"[13], en ocasiones las disidencias expulsan a los desmovilizados de sus regiones de influencia, lo que dificulta aún más el proceso de reinserción. Esta circunstancia, ya expuesta en este informe, ha derivado en masivas migraciones hacia zonas en donde no se tenía previsto adelantar programas de reinserción, como sucede en Bucaramanga, a donde ha ido a "refugiarse" un número importante de miembros del EPL que tenían influencia en el sur del Cesar.

Un segundo elemento que dificulta el proceso de paz es el creciente uso de prácticas delincuenciales por parte de la guerrilla, que ha banalizado y trivializado el secuestro, el boleteo,la vacuna y los atentados contra la infraestructura económica y productiva.

"Ninguna guerrilla en el mundo ha practicado el secuestro en dimensiones tan aberrantes como la colombiana. Y este componente de la lucha armada que merecería un análisis muy serio, no puede escudarse en la también real lumpenización de sectores vinculados a los aparatos armados del Estado...Pues bien, el elemento más notorio de tal indiferenciación (con la delincuencia común) y el causante del creciente desencanto con la guerrilla, e incluso del repudio social a ella, ha sido sin lugar a dudas el uso generalizado y la rutinización del secuestro, sumado a las masacres y a las ejecuciones"[14]. Esta situación conspira contra la espontánea movilización de gremios, personalidades e incluso organismos oficiales a favor de la reinserción.

Un tercera dificultad del proceso de reinserción se deriva de las características y el perfil de la mayoría de los ex-combatientes:

---

13. Esta es la versión difundida contra los desmovilizados entre la población campesina.

14. GONZALO SÁNCHEZ, *op. cit.*

la Oficina Nacional de Reinserción señala que sobre un total nacional de 3.292 personas vinculadas a dicho proceso, 791 pertenecen al M-19, 2.149 al EPL, 205 al PRT y 148 al Quintín Lame; el Ministerio de Gobierno indica, en cambio, que son 3.157, de los cuales 800 del M-19, 2.000 del EPL, 200 del PRT y 157 del Quintín Lame.

Según la primera oficina, ellos tienen los siguientes niveles de escolaridad, de acuerdo con una muestra de 1.475 personas entre ellos (45% del total)[15]:

Totalmente analfabetas: 137 (9.3%)
Algún nivel de educación primaria: 730 (49.5%)
Algún nivel de educación secundaria: 400 (27.1%)
Algún nivel de educación técnica-universitaria: 208 (14.1%)

Si tomamos como referencia las encuestas realizadas por delegados de la Consejería de Paz a 597 guerrilleros desmovilizados del EPL, encontramos a modo de tendencias la siguiente información:

Analfabetas: 115 (19,3%)
Algún nivel de educación primaria: 292 (48,9%)
Oficios: ninguno: 97 (16.2%)
agricultura, ganadería o jornaleo: 350 (58.6%)

Disposición de retorno a las zonas antiguas zonas de operación:

No quieren: 251 (42.0%)
No saben: 70 (11.7%)
Si quieren: 276 (46.3%)

En general se trata de personas muy jóvenes, entre los 15 y los 24 años, con un bajo nivel de educación, muchos de ellos analfabetas, y de origen rural con conocimiento de oficios agropecuarios; casi la mitad de los ex-combatientes no piensa retornar a sus antiguas zonas de operación.

Estas circunstancias constituyen obstáculos al proceso de reinserción económica, política y social, pues la mayor parte de los proyectos productivos habrán de realizarse con personas de muy precaria formación académica y ninguna experiencia de carácter

15. Fuente: Información Básica de la Población de Reinserción. Oficina Nacional de Reinserción. Dirección PNR. Presidencia de la República.

empresarial; ello implica que será necesario llevar a cabo grandes esfuerzos en materia de capacitación y diseño de modelos especiales de apoyo, monitoreo y acompañamiento de estos proyectos durante sus distintas fases de desarrollo. Todo ello se ve agravado por la baja propensión de los ex-combatientes a regresar a las antiguas zonas de operación, la cual, en contra de lo deseable, sitúa a un importante número de ellos en comunidades y regiones en las que generalmente no tienen arraigo, ni mayores vínculos familiares o sociales.

DISPOSITIVO OFICIAL PARA LA REINSERCION

Al momento de la firma de los acuerdos el Estado no estaba preparado ni financiera ni administrativamente para asumir la dirección y coordinación política y técnica de la reinserción y reincorporación de los ex-guerrilleros, y tampoco contaba con un número suficiente de funcionarios idóneos para coordinar el proceso. A raíz de los acuerdos con el EPL, el PRT y el Quintín Lame el gobierno decidió crear un equipo especializado que asumiera esta responsabilidad, el cual no había sido planteado entre otras circunstancias porque el proceso con el M-19 no hizo relevante el componente de la reincorporación, debido al contenido de los acuerdos, y al número de los combatientes comprometidos.

Como instrumento para su coordinación el gobierno nacional creó en abril de 1991, adscrita a la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República (PNR), la Oficina Nacional de Reinserción, que a su vez creó oficinas regionales[16], con el encargo de dirigir y adelantar las actividades requeridas para una adecuada formulación y puesta en operación de dichos programas, lo cual se puso en marcha en medio de grandes dificultades administrativas y financieras.

16. Ciudad (fecha apertura): Medellín (V-91), Urabá (XI-91), Barranquilla (IX-91), Bogotá-Cundinamarca (X-91), Cartagena (V-91), Popayán (VI-91), Valledupar (Cesar y Guajira) (VIII-91), Montería (V-91), Santa Marta (V-91), Pasto (Nariño-Putumayo) (VIII-91), Cúcuta (VI-91), Pereira (Eje cafetero) (V-91), Bucaramanga (XII-91), Sincelejo (VIII-91), Ibagué (Tolima, Caquetá y Huila) (V-91), Cali (VIII-91).

Al respecto el Cuadro N. 1 es ilustrativo del balance de proyectos productivos aprobados y los giros realizados a diciembre de 1991.[17]

Cuadro No. 1
Proyectos de reinserción aprobados

Movimiento	No. de reinsertos	Proyectos aprobados	Beneficiados	% sobre total Movimiento	Beneficiados con giro	% sobre total Movimiento
M-19	791	147	551	69,6	352	44,5
EPL	2.149	48	365	17,0	60	2,3
PRT	205	34	73	35,6	3	1,4
Quintín Lame	148	13	15	10,1	7	4,7
Total	3.293	242	1.004	30,4	422	12,8

En primer lugar, salta a la vista la gran diferencia existente entre lo aprobado y lo efectivamente girado; pero lo preocupante no es tanto esto sino la información contradictoria que se ha suministrado a la opinión pública a través de los medios de comunicación: la Oficina Nacional de Reinserción y el PNR han hecho énfasis en los mas altos porcentajes, que son presentados a manera de partes de victoria; y las organizaciones de los desmovilizados hacen cuentas y balances con base en las cifras de los giros reales. El resultado es una percepción contradictoria y poco clara por parte de la opinión pública, y una contundente demostración de falta de concertación y comunicación entre unos y otros.

De otra parte, es claramente manifiesto que los datos totales son afectados "positivamente" por las cifras del M-19, que lleva mucho más tiempo en el proceso; pero una simple reflexión pone de presente el problema de que el tiempo previsto para la puesta en marcha de los proyectos productivos de los militantes de esa organización está terminando sin que se haya avanzado más del 50% en las metas propuestas. Habría que evaluar los resultados obtenidos hasta ahora en cada uno de los proyectos productivos.

A lo anterior hay que agregar la falta de sintonía entre las diferentes entidades que están involucradas en el proceso; nadie

17. Fuente: Oficina Nacional de Reinserción.

puede negar, por ejemplo, la voluntad que ha puesto el INCORA, pero la realidad muestra que muchos proyectos cuyos desembolsos podrían hacerse de inmediato, no arrancan por falta de predios. Lo mismo ha sucedido con otros proyectos a raíz de las dificultades presentadas en la consecución de las libretas militares que son requisito para la formalización de todo tipo de contratos.

Lo anterior pone de presente la urgente necesidad de un trabajo concertado que en la actualidad no parece darse, con el cual los resultados serían muy superiores a los logrados hasta ahora.

Es igualmente indispensable mejorar las condiciones de seguridad de los ex-combatientes, ya que el actual clima de amenazas agrava su escepticismo con respecto a la disposición de las autoridades para agilizar la reinserción.

Si como lo plantea la Iniciativa para la Paz, consideramos que la reinserción no comienza cuando los ex-guerrilleros dejan el arma, sino mucho antes, desde la desmovilización misma (fase de los campamentos), y que ella requiere del concurso y apoyo del sector público y privado, es pertinente señalar y reconocer que en el actual proceso de paz por múltiples razones las medidas adoptadas fueron tardías; lo cual se vio agravado por la circunstancia de que los grupos y movimientos guerrilleros en un principio consideraron que el gobierno era el único responsable de la reinserción y asumieron una actitud pasiva.

Antes del replanteamiento de la política de reinserción con la creación de la Consejería Presidencial para la Política Social y del Programa Presidencial para la Reinserción, el gobierno, a pesar de su buena voluntad y de sus esfuerzos, así como de la apropiación de recursos financieros necesarios, no pudo crear la estructura, ni el aparato, ni los mecanismos administrativos apropiados para garantizar todo el proceso, como consecuencia de la falta de oportunidad de los recursos económicos y de mayor agilidad en los trámites, y de los negativos factores político-organizacionales.

En este contexto, y de manera aislada, la Secretaría de Integración Popular y la Oficina de Reinserción de una u otra manera asumieron la dimensión operativa-técnica de la reinserción, encontrando grandes dificultades en el marco del régimen ordinario de contratación pública: la apropiación y ejecución de recursos

se tornó lenta, incluso en cuestiones tan elementales como el pago a los propios funcionarios de la Oficina de Reinserción. Lo mismo sucedió con la consecución del recurso humano y apoyo logístico, y la contratación de la asistencia técnica para los proyectos productivos.

Al perderse la visión estratégica de la reinserción como parte del proceso de paz, este terminó a cargo de una oficina de tercer nivel del Plan Nacional de Rehabilitación, cuando el asunto exigía liderazgo, convocatoria y orientación directa por parte del Ejecutivo.

Los resultados han sido:

–La proliferación de dificultades administrativas en el proceso; y la poca importancia política que adquirió una visión integral del proceso de paz, es decir, de la reincorporación, la promoción y la aclimatación de la convivencia.

–La creciente desarticulación y el distanciamiento operativo y por lo tanto político entre la Consejería de Paz (proceso de paz) por un lado, y el Plan Nacional de Rehabilitación (proceso de rehabilitación y normalización) y la Oficina de Reinserción, por el otro.

–La creciente separación operativa y política entre el Plan Nacional de Rehabilitación y la Oficina de Reinserción.

–La tramitología de los créditos y proyectos, los procesos administrativos, los registros presupuestales, los créditos y contracréditos, los fenecimientos de plano etc., y la falta de gerencia, están ahogando muchas posibilidades de reinserción y al mismo proceso de paz.

RECOMENDACIONES

–La perspectiva de la paz como propósito nacional se ha traspapelado, reduciéndose a las negociaciones directas, muy importantes por cierto, entre el gobierno nacional y los grupos guerrilleros que persisten en el uso de la violencia.

–La paz debe dejar de ser entendida por el conjunto de la sociedad como la mera firma de los acuerdos o un simple problema entre el gobierno y la guerrilla, es decir, un problema de

negociadores; para ello es necesario y urgente rescatar una concepción general mas amplia que permita avanzar en su consecución aún en la eventual complicación de los acuerdos con las FARC, el ELN y otros grupos, y en la perspectiva de la participación de diferentes sectores políticos, sociales y gremiales a nivel nacional y regional para que adquieran un mayor compromiso en las diferentes fases del proceso.

–La reinserción de los ex-combatientes es tan importante en el proceso de reconciliación nacional, como lo son la normalización de la vida ciudadana y la rehabilitación. Por ello se debe rescatar una estrecha relación entre todos esos aspectos: si la guerra y la violencia han sido sinóninos de corrupción, pobreza y atraso, violaciones y atropellos de los derechos de las gentes; la superación de la violencia debe significar la justicia, la eficiencia, la convivencia y la construcción del desarrollo y el progreso económico y social en las zonas afectadas.

–Bajo la dirección del Ejecutivo, las gentes de las regiones sometidas por la violencia deben buscar conjuntamente soluciones para la reconstrucción y el desarrollo económico y social de ellas, y para la convivencia pacifica; y en ese contexto deben ser promovidos los planes de reinserción.

En consecuencia, la reincorporación de ex-combatientes debe ser liderada y dirigida por el Ejecutivo a través de un organismo que tenga credibilidad y convocatoria ante la sociedad civil, las autoridades civiles, militares y eclesiásticas, las organizaciones políticas y cívicas y los grupos y personas en proceso de reinserción.

En este sentido han sido muy oportunas y adecuadas las recientes decisiones del gobierno nacional de crear, mediante los Decretos N°s 2884 del 26 de Diciembre de 1991 y 53 del 13 de enero de 1992 la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción, y la Consejería Presidencial para la Política Social.

Consideramos que ellos deben prioritariamente impulsar en coordinación con el PNR y con la Consejería de Paz la movilización social contra la violencia y por la reinserción, a través de los mecanismos ya definidos en los acuerdos: los diálogos regionales por la convivencia; los comités regionales de promoción del proceso; los planes regionales de reinserción; y los foros y talleres regionales para la superación de la violencia.

–Para poder alcanzar la reincorporación de los ex-combatientes a la sociedad en los términos y tiempo previstos, es necesario que el equipo de gobierno encargado de dirigir y coordinar el proceso de reinserción asuma la convocatoria y coordinación de las entidades y autoridades públicas y privadas nacionales y regionales, y de los gremios y empresarios participantes.

–Igualmente se recomienda dotar al proceso de la mayor agilidad administrativa y operativa posible, haciendo uso de los procedimientos previstos en el Régimen de la Contratación Pública (Decreto 222) para casos de "emergencia o urgencia evidente".

–La reinserción tiene diferentes dimensiones que requieren de un tratamiento integral; es decir que todas las acciones relacionadas con el proceso deben colocarse bajo la coordinación de la nueva Consejería y Programa Presidenciales para la Reinserción, con el fin de superar la descoordinación hasta ahora prevalente y evitar las perspectivas sesgadas que terminan privilegiando unos aspectos sobre otros.

–La reinserción no puede concebirse como un proceso meramente político a través del cual quienes antes fueron guerrilleros se tornan en nuevas fuerzas y partidos que entran a competir en la contienda democrática; sino también como un proceso personal y colectivo de reubicación en un nuevo horizonte humano, social y económico.

Esta es una tarea que involucra a las propias organizaciones políticas de los desmovilizados, y por lo tanto garantizando su autonomía del gobierno, se deben establecer mecanismos permanentes de concertación y coordinación con ellas, garantizando su autonomía política y en medio de la mayor transparencia y los menores efectos traumáticos posibles.

–La capacidad que genere el país para resolver problemas de violencia y de reinserción ha de ser un elemento importante para aislar a todos los violentos y fortalecer las conversaciones que desarrolla el gobierno con los grupos que permanecen en armas; no sólo en cuanto a efecto demostrativo, sino porque es necesario que el país y el gobierno se preparen para una posible reinserción de un número muy superior de ex-combatientes.

–Por último, la reinserción y la reincorporación política, económica y social de regiones y ex-combatientes deben construirse

con base en la más amplia participación posible de los sectores sociales, políticos e institucionales, en un ambiente de tolerancia y respeto por el otro, y en el marco del desarrollo de la nueva institucionalidad, que es clara al señalar que "Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista..."[18].

18. Constitución Política de Colombia. Título I, De los Principios Fundamentales. Art 1°.

UNA METODOLOGIA PARA LA PAZ: EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

INTRODUCCION

La consolidación de la paz en una región, y la reinserción de las personas y los grupos que tomaron el camino de la lucha armada, hacen parte de un proceso social global; por ello hay que pensar en las colectividades sociales y en el medio ambiente humano donde se dió la guerra, antes que en los individuos que dejaron o van a dejar las armas, o en las características físicas de los territorios-escenarios de las confrontaciones.

La superación de la violencia comienza por la auto-reinserción de las comunidades humanas regionales, mediante su constitución en sociedades civiles que estén en condiciones de asimilar y manejar dinámicamente las tensiones y conflictos propios de una democracia, sin permitir la destrucción de las partes contrapuestas, mediante el establecimiento de las bases cívicas necesarias para la formación de partidos políticos que expresen el sentir de los diversos grupos de pobladores; una ética civil que reafirme valores comunes preservando las diferencias; la defensa de los derechos humanos y sociales; y un contexto de convivencia donde la lucha por el poder no degenere en la guerra, y la economía no derive en el negocio de las drogas.

La sociedad civil se origina en la acción de los ciudadanos como miembros de las clases sociales, las etnias, los grupos

culturales y religiosos, los gremios económicos, los géneros y las generaciones; y se vigoriza en la medida en que los ciudadanos organizados toman dominio sobre su seguridad, sus vidas, sus derechos, sus propios conocimientos, su medio ambiente, sus relaciones con el Estado y las instituciones, y su capacidad de situarse en los mercados con calidad, eficiencia y poder de control. Sólo una sociedad civil así está en camino de inserción hacia un horizonte sociopolítico y económico en que la destrucción de la vida humana quede excluida como forma de solución de los conflictos.

La nueva Constitución de Colombia apunta a esta sociedad civil cuando establece el marco general de la participación de los ciudadanos organizados, a cuyo servicio está el Estado. El Plan de Desarrollo Económico y Social de La Revolución Pacífica tiene como condición de posibilidad esta sociedad capaz de producir desde los sectores populares hasta los sectores de punta de la economía, colocar sus productos en los mercados, generar utilidades e invertirlas en la expansión de los medios de producción y la calidad de vida de todos.

En lugar de centrar la reinserción en pequeños proyectos de microempresas individuales para los ex-combatientes, o en un propósito meramente político de formación de nuevos partidos con los grupos que pasan de la guerra a la contienda democrática, esta propuesta privilegia el control de las gentes organizadas sobre los asuntos de su propia existencia: la calidad de vida, la tranquilidad, los derechos fundamentales, la ecología, la cultura, la política, la economía y la ética.

Por consiguiente, el problema que se trata de resolver aquí no es qué puede hacer el Estado por la gente en las regiones de violencia, sino qué puede hacer la gente organizada y cómo puede el Estado coadyuvar los propios esfuerzos de los pobladores para controlar los complejos procesos que garantizan una paz dinámica en la cual ellos mismos son los primeros interesados. Esta es la base real de la sociedad civil, la política, la democracia, el desarrollo económico, la reinserción y la paz.

Por tanto, el desarrollo de las regiones no es entendido en primer lugar como un aumento en la producción de cosas, sino en el dominio ciudadano sobre las cosas que se producen y sobre

los sucesos. Es obvio que el crecimiento económico está inmediatamente articulado con el problema de la paz; pero hoy en día en Colombia este crecimiento sólo genera inequidad o toma el camino clandestino y distorsionador de la economía subterránea, como en el caso de la droga.

Esta contradicción entre logro económico y paz se acelerará a menos que el crecimiento se plantee dentro de los parámetros aquí formulados; y en cuanto a la posibilidad de que el Estado sea suplantado en sus funciones en un proyecto como éste, nunca se le exige tánto como aquí en términos de una presencia asidua de carácter político, democrático y empresarial eficiente para garantizar el desarrollo y la equidad del proyecto mismo; proveer la infraestructura, los servicios y los bienes básicos que la gente merece; ejercer justicia y constituirse en el último baluarte de la seguridad ciudadana a través del ejercicio del monopolio de las armas; y dotar de instrumentos de información, conocimiento, tecnología, apoyo al crédito y estabilidad general a todos los actores económicos, para concertar y negociar con la sociedad civil los planes de desarrollo mismos.

El Estado no está al servicio de sí mismo, y mas bien ha sido vigorizado en el espíritu de la nueva Constitución de Colombia para procurar el bien de los ciudadanos, y mucho más en procesos como el que ahora nos acupa, en el cual se trata de reconstruir el tejido social en muchas regiones.

SOCIEDAD CIVIL, ESTADO Y MERCADO

De estos tres elementos, la sociedad civil es quien juega los papeles determinantes en la construcción del nuevo escenario que articula al país con el resto del continente y el mundo. El campo del Estado es el del poder (ejecutivo, legislativo y judicial) y la generalización de los intereses de la población; el del mercado es el de la producción y circulación de bienes y servicios; el de la sociedad civil la identidad y la pertenencia, los motivos emocionales y los esfuerzos racionales de hombres y mujeres que han formado y tratan de mantener grupos sin desconocer sus diferencias, porque hallan ventajas en establecerlos en los ámbitos

cultural o social, y que toman formas políticas en corregimientos, municipios, departamentos, regiones y en la nación.

Un nuevo espacio social y político que garantice la paz debe establecerse como una prioridad en las zonas reconocidas como violentas; y él no puede ser totalizado por ninguno de esos tres elementos cuyo destino es controlarse y necesitarse entre sí, pues la ausencia o la hipertrofia de alguno de ellos destruye la posibilidad de mantener la convivencia humana.

Para poder situar a las comunidades de las zonas de reinserción en la dinámica nacional e internacional del mercado, es necesario garantizar que todas ellas estén en capacidad de generar excedentes, a sabiendas de que en este juego complejo y desigual unos obtienen menos que otros; pero al situarse en el mercado con un sentido de grupo y un propósito global que impidan las exclusiones, se puede facilitar el desarrollo económico y la paz.

Para esto es necesario que el Estado oriente el gasto público hacia el autocontrol de la reproducción social por parte de las mismas comunidades. Por ello debe impedirse que el gasto público en las zonas de violencia se concentre en unos pocos; o que las políticas sociales sean meras políticas asistencialistas en momentos de desastres.

Se trata de contribuir a que los sectores populares mayoritarios del campo y de la ciudad se organicen para entender, asimilar, generar y controlar la trasformación tecnológica, a medida que avanzan en un proceso de ampliación paulatina y creciente de sus propias capacidades, y de control de su participación en los mercados.

De allí la importancia de aceptar el reto de nuestras "ventajas absolutas" basadas en el desarrollo de la inteligencia y la creatividad popular para aprovechar lo que nuestras culturas y la riqueza de nuestra ecología dan de sí mismas, en un mundo donde "las ventajas comparativas" basadas en la explotación de recursos naturales no renovables y materias primas están en decadencia.

Frente a los efectos destructores del mercado que siempre acompañan sus fuerzas creadoras, tiene que aparecer la resistencia de la propia sociedad civil bajo la forma de organizaciones de la más diversa índole para la protección de la sociedad y la naturaleza. No se trata en este caso de "distorsionar" el mercado,

sino de actuar frente a sus distorsiones; pero esta función no puede ser practicada por las organizaciones de la sociedad civil sin recurrir al Estado como instancia de poder; por eso su primer papel será la promoción de la sociedad civil, y luego la planificación económica de un desarrollo capaz de asegurar la integración de toda la población y su compatibilidad con la conservación de la naturaleza.

Por eso, finalmente, no se trata de enfrentar al mercado sino a la pretensión de transformarlo en maquinaria perfecta que devora todo y termina en sujeto totalitario.

En el estudio de las causas de la violencia, en las regiones donde actuaban o actúan grupos que están hoy en día en proceso de reinserción, se encuentran vacíos y distorsiones en estos tres campos determinantes del Estado, el mercado y la sociedad civil.

Los hombres y mujeres que dejaron la sociedad civil para irse a la guerra reaccionaron con las armas a esas distorsiones, enfrentando al Estado, y ahora quieren regresar. Se plantea por tanto una demanda de reconciliación que no implica una conducta de borrón y cuenta nueva, como si nada hubiera pasado, sino más bien una llamada a recomponer el escenario; y ésto sólo es viable si la sociedad civil acepta que a pesar de la gravedad de las cosas ocurridas, es posible comenzar de nuevo con quienes desde dentro de ella misma decidieron en un momento tomar las armas; o que estos hombres y mujeres tomaron el camino de la guerra porque había problemas en la misma sociedad, en el Estado y en los mercados, y que todos fueron y son de alguna manera parte e instrumentos de la violencia.

Por lo tanto, no se trata de reinsertar hombres y mujeres sino de reincorporar conglomerados humanos donde había grandes problemas no resueltos. Son la sociedad civil, el Estado y el mercado quienes tienen que reincorporarse a un horizonte nuevo en las regiones, en el cual la vida con dignidad sea posible para todos los hombres y las mujeres.

El énfasis que se hace en las organizaciones de la sociedad civil en las zonas de conflicto no significa un desconocimiento de la importancia de la organización política y la necesidad de reconstruir los partidos; sino más bien el reconocimiento de que es preciso partir del hecho de su precariedad actual, su escasa

legitimidad en las zonas de violencia, su incapacidad de convocatoria, y su inoperancia para contribuir a la convivencia. Nadie da lo que no tiene; por eso, antes de la construcción política que lleva a la participación en el Estado, hay que construir el tejido social desde las solidaridades más básicas de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil.

Precisamente la Comisión encontró que las regiones donde la sociedad civil estaba mejor organizada, eran aquellas donde los partidos políticos tenían más militancias reales, el Estado estaba más presente y la economía incorporaba sectores más amplios de la población.

GRUPOS QUE FORMAN LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS REGIONES EN CONFLICTO

La sociedad civil se construye a partir de las organizaciones que se dan los ciudadanos, y se fortalece acrecentando la consistencia y la participación de ellas; por eso es importante reconocer las existentes en las regiones consideradas por la Comisión.

En primer lugar, las organizaciones de base, que convocan y constituyen el movimiento popular, expresan intereses y establecen las dinámicas de participación de las gentes de la base social, quienes sin estas articulaciones se verían obligadas a enfrentar solas la falta de garantías materiales y formales, y la violación de los derechos humanos; y quedarían indefensas ante los mecanismo del mercado y sin elementos básicos para la construcción de sus partidos políticos.

Estas organizaciones son creadas por campesinos, pobladores urbanos, obreros, microempresarios y trabajadores independientes, grupos étnicos y estratos generacionales; y adquieren la forma de asociaciones de usuarios, viviendistas, comunales, mutuales, cooperativas, sindicales, de derechos humanos, intelectuales, artísticas, ecológicas, de mujeres y de recreación y deporte.

Por causa de las violencias ha habido una caída de las organizaciones populares en los escenarios de las guerras, y las luchas sociales están huérfanas de organización: los conflictos no están expresados ni encauzados por nadie, y el Estado no tiene políticas para revivir las organizaciones de base.

La Comisión no tenía entre sus tareas la elaboración de un estudio de las múltiples organizaciones de base que existen en cada uno de los lugares considerados, pero los informes regionales, incluidos en el primer capítulo de este volumen, dejan ver el accionar de algunas de ellas.

De otra parte están las comunidades étnicas, que forman núcleos bien cohesionados de sociedad civil y están realizando propuestas de desarrollo cultural y económico a través de las diversas organizaciones indígenas y de negritudes de carácter regional y nacional; así como los gremios del sector privado, que son parte muy dinámica de la sociedad civil y tienen gran incidencia sobre los mercados y capacidad de influir sobre las instituciones del Estado: ganaderos, agricultores, cafeteros y comerciantes tienen expresiones gremiales importantes en estas zonas.[1]

Una tarea urgente es la incorporación de los gremios y la empresa privada al proceso de paz y reinserción, pues se constató que en general se han mantenido alejados del proceso por intransigencia empresarial o por temor al boleteo, lo cual se ha traducido en la resistencia a contratar ex-combatientes.[2]

Al respecto es necesario hacer una labor de información y persuasión con este sector gremial de la sociedad civil, algunos de cuyos miembros, afectados personal o económicamente por la violencia, han facilitado operaciones de "limpieza social"; o

---

1. Entre otros ejemplos pueden citarse: la ONIC, el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, el CRIC en el Cauca, la OZIP en el Putumayo y los demás comités regionales (zona cafetera, noroccidental de Antioquia y Costa Atlántica). Varios cabildos llevan un proceso propio y están adelantando planes ambiciosos como el proyecto NASA en Toribío y el Proyecto Global en Jambaló. En el Cauca el movimiento de Autoridades y el Consejo Regional Indígena han liderado luchas heroicas por los territorios. Las comunidades de negritudes agrupadas nacionalmente en asociaciones como los Cimarrones, con núcleos en Pereira, la Costa Norte y el Cauca muestran cada vez mayor capacidad de ejecución en sus proyectos.

2. Como muestra del actuar de los gremios, en Córdoba los más importantes son los ganaderos y agricultores, muy influyentes en la totalidad de la actividad económica. En Risaralda los cafeteros llevan el liderazgo, su accionar se hace fundamentalmente a través de la Federación, pero no se restringe a ésta. Por su parte el gremio de Bananeros (AUGURA) es el más significativo en Urabá. En el Noroccidente Antioqueño son los paneleros y ganaderos los más representativos. En el Cauca en la actualidad los Comités Intergremiales trabajan liderando propuestas de desarrollo económico.

apoyado directa o indirectamente actos violentos de agentes estatales en la formación de grupos paramilitares para vengar secuestros; y han presionado a las fuerzas armadas y a la policía para la represión violenta contra la protesta social. Su disposición para jugar un papel activo en el proceso de la paz es esencial como elementos de la sociedad civil.

En cuarto lugar, las organizaciones culturales y religiosas, que conservan las tradiciones, las costumbres y los valores éticos heredados por la gente, el folclor y la artesanía. En torno a ellas se fortalecen los sentidos de identidad y pertenencia.

Finalmente, los movimientos cívicos, forma de expresión de la sociedad civil con características diferentes según las regiones: estables o circunstanciales, agrupan a diversos sectores para una campaña o una protesta ciudadana, y desaparecen después para volver a tomar cuerpo con los mismos u otros componentes cuando se presenta otra actividad. Su presencia se hace manifiesta en la organización del paro cívico o la marcha, o en actividades globalizantes como el diálogo regional. El movimiento cívico es crucial cuando se trata de convocar diversos grupos e intereses en una reivindicación común.

A través de estas organizaciones propias de cada población y región se constituyen la sociedad civil y sus relaciones con el Estado y con el mercado. Precisamente la violencia ha destruido este tejido social por el asesinato de líderes populares, la criminalización de las luchas cívicas calificadas como movimientos de inspiración subversiva, el secuestro y la extorsión sobre los directivos gremiales, y la desaparición del espacio para la cultura al frenarse por el terror la fiesta y las celebraciones.

LOS CONFLICTOS EN LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil es un campo de confrontación de intereses, de contradicciones y de acuerdos en continuo movimiento y reacomodamiento donde se contraponen las clases sociales, las etnias, las culturas, las generaciones, los partidos políticos, los grupos religiosos, los gremios, los intelectuales y académicos, las organizaciones y las regiones; y su fortalecimiento en el nivel

regional no significa la desaparición de los conflictos que la dinamizan, sino más bien la posibilidad de resolverlos sin que los ciudadanos se destruyan entre sí.

Por eso es pertinente poner en evidencia los distintos tipos de conflictos que se dan en la sociedad y en las relaciones de ésta con el Estado y con el mercado: su identificación continua es el primer paso para establecer una metodología que permita manejarlos con un sentido de globalidad.

Los conflictos entre ciudadanos

Hay conflictos profundos dentro de la sociedad civil en los municipios y regiones de violencia, que se expresan en rupturas producidas por un miedo a los demás que en ocasiones se convierte en verdadero terror; o en exclusiones del otro, cargadas de resistencias raciales o sociales, aludiendo a prejuicios culturales o a historias pasadas o recientes de venganza; o en la ausencia de un sentido de totalidad capaz de captar un horizonte de intereses ciudadanos básicos sobre el cual poder confrontar las diferencias.

El colapso de los valores tradicionales es frecuente y pone en evidencia una anomia ética que llega hasta trivializar la vida humana; y en las regiones se percibe la desaparición de las solidaridades fundamentales o su compartimentación en grupos que se rechazan totalmente, así como es fácil establecer que se dan contradicciones entre clases, etnias y culturas, que no tienen un escenario para la negociación y que revelan en sí mismas la vitalidad y la pujanza de la sociedad que las produce.

De hecho en muchos lugares, al romperse el tejido social, no cabe hablar de "pueblo" o de "ciudad", sino de un conglomerado de temores y agresividades, de sorpresas inesperadas, de aparente imposibilidad de planificación y de resistencia al diálogo, en medio de mercados expropiadores y oscuros y de aparatos políticos que distorsionan y revientan desde dentro la posibilidad de convivir en la tolerancia de lo distinto.

Los pobladores de las regiones aluden a la existencia de varios tipos de contradicciones dentro de la sociedad civil: En primer

lugar, están los conflictos causados por la desaparición del espacio ciudadano, cuando los diversos grupos armados (paramilitares, narcotraficantes, guerrillas y ejército) invaden el escenario de la vida social, y la gente no comprometida en la confrontación armada queda entre fuegos y sospechas cruzadas. Se multiplican los asesinatos de personas señaladas como "informantes" o aliados de los enemigos en guerra; y familias y comunidades enteras se ven obligados a desplazarse por causa de la violencia.

En segundo lugar, están las confrontaciones por aplicación de la justicia por cuenta propia. La ineficiencia de los aparatos de justicia y los correspondientes fenómenos de impunidad son fuente contínua de violencia entre los ciudadanos; la llamada "guerra sucia" es precisamente una forma de ajusticiamiento promovida por grupos paramilitares y autodefensas para romper movilizaciones populares por la tierra y otras reivindicaciones, y para vengar secuestros, ejercer retaliación contra exigencias de los trabajadores que se sospecha tienen apoyo de la guerrilla en zonas bananeras, o generar terror en los sectores de campesinos o pobladores que se dice tienen alguna relación con la subversión. En varias de las regiones analizadas esta justicia privada acompaña a los cultivos y negocios de coca y amapola, y polariza a la sociedad civil desde la base de la población.

En tercer lugar, están las confrontaciones entre ciudadanos por intereses de tierra, vivienda, y reivindicaciones laborales. La lucha por la tierra se presenta en todas las regiones, particularmente por conflictos entre indígenas y colonos, terratenientes o narcotraficantes; por presiones sobre la tierra originadas en la contra-reforma agraria de narcotraficantes que con grupos armados fuerzan el desplazamiento de los campesinos hacia los cascos urbanos; o por invasiones de terrenos para solucionar problemas de vivienda.

Las reivindicaciones sindicales muestran el ejemplo más significativo en las luchas entre trabajadores y el gremio bananero en Urabá; en otros años la guerra sucia que se desató por este conflicto segó la vida de numerosos líderes obreros y de un puñado de administradores de fincas, pero es importante mencionar la experiencia de negociación colectiva lograda finalmente en la zona en 1989, que sentó las bases para una solución concer-

tada del conflicto social que culminó con el acuerdo entre los trabajadores, los empresarios y los desmovilizados del EPL, denominado el Pacto Social, buen punto de partida para otras salidas negociadas a la confrontación de intereses.

En cuarto término están los conflictos por reivindicaciones étnicas. Las diversas comunidades indígenas a través de sus organizaciones regionales vienen luchando contra la discriminación en las esferas política, económica, social y cultural; y sus luchas se han acentuado con motivo de la conmemoración de "los 500 años".

Las comunidades han elaborado propuestas de etnodesarrollo que tienen en cuenta no sólo la dimensión económica sino también la cultura, la tierra, la ecología, la lengua, la autoridad y la autonomía de los cabildos, así como la preocupación por el desarrollo de los derechos logrados en la nueva Constitución. La afirmación de la dignidad humana de los indígenas y de sus derechos sigue produciendo crímenes en una sociedad civil excluyente en las zonas de violencia; también en estas luchas étnicas ha habido significativos procesos de diálogo regional y pactos sociales.[3]

Los conflictos con el Estado

Son muchos las situaciones en que la sociedad civil entra en contradicciones con el Estado en el nivel local; en muchos sitios la gente ha tenido que levantarse en paros y marchas para obtener reivindicaciones fundamentales en salud, servicios básicos y respeto a los derechos humanos; y es común escuchar a los pobladores que el Estado no existe en estas regiones, o constatar la desconfianza total con respecto a los funcionarios públicos, los políticos, la policía y el ejército.

En no pocos casos las fallas éticas de la sociedad civil se han traducido en corrupción de la actividad política; en otros el mer-

3. Muestra de los acuerdos logrados por las comunidades indígenas es la negociación y pacto de Vitoncó, en que las comunidades indígenas agrupadas en el CRIC lograron que las guerrillas respetaran el control de las autoridades étnicas sobre los resguardos.

cado ha invadido el campo de lo político y lo ha disuelto en relaciones comerciales, y ha privatizado el manejo del Estado, que debería centrarse en la generalización de los intereses de los ciudadanos ; y la Comisión ha establecido numerosos hechos en que los organismos del Estado destruyen la textura social, despedazando los derechos humanos.

En estas regiones existen tres clases de conflictos que enfrentan a la sociedad civil con el Estado, generados por la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, por la corrupción administrativa y por la violación de los derechos humanos.

Los primeros están presentes en todas las regiones, y a juicio de los pobladores son uno de los factores generadores de inconformidad que en algunos casos logra canalizarse dinámicamente a través de movilizaciones y marchas cuya eventual limitación para encauzar la protesta legítima, deja el conflicto al borde de la violencia física[4]. Igual ocurre cuando las movilizaciones son atacadas por la fuerza pública después de señalarlas como subversivas, en complejos contextos en que se mezcla frecuentemente la reivindicación cívica pacífica con una guerrilla que tiene un proyecto político y está interesada por lo mismo en participar en las luchas de los ciudadanos.

Los conflictos por la corrupción administrativa se originan en contratos ficticios, inversiones en infraestructura que nunca se efectuaron, y desfalcos millonarios a entidades estatales o pérdida de los capitales de las regalías petroleras. Detrás de esta problemática muchas veces local, los ciudadanos tienden a proyectar la percepción global de un Estado inoperante e inútil, llevado por partidos que han hecho de la política un negocio sin ética, donde no hay voluntad alguna de resolver los problemas, pero ante el cual queda siempre, como último recurso, el negocio clientelista para participar de alguna manera en las conexiones y dineros que así circulan.

---

4. Tal es el caso del paro del "Macizo Colombiano" que se realizó en el sur del Cauca, en el segundo semestre de 1991, y en el que las gentes exigieron la salud, la educación, la pavimentación de vías, y otros tipos de servicios. O como la movilización del llamado "Paro del Nororiente" que se llevó a cabo en Santander del Norte en 1988, que también recogió la protesta ante la deficiente prestación de los servicios públicos y otras reivindicaciones de carácter político.

Esta situación real de vacío de Estado por ineficiencia y corrupción agrava los conflictos, porque muchas veces la ausencia es reemplazada por la exclusiva presencia militar del Estado, como ocurrió con la Jefatura Militar de Urabá.

En este contexto se sitúan los conflictos de la sociedad civil con el Estado por la violación de los derechos humanos, que en importantes ocasiones se han canalizado en protestas cívicas o a través de denuncias e investigaciones adelantadas por organizaciones de defensa de derechos humanos que presionan el actuar de la Procuraduría o de las consejerías presidenciales.

Pero los logros precarios de estos esfuerzos no han podido evitar las retaliaciones violentas y el odio y el rechazo a la fuerza pública; la misma sociedad civil se ha levantado en protesta por los atentados de la guerrilla que privan del servicio eléctrico y de vías a la Costa, y se ha manifestado por la paz, contra el secuestro, las desapariciones y la guerra sucia.

En las zonas estudiadas —según el banco de luchas cívicas del CINEP—, se presentaron 26 paros cívicos durante el cuatrienio 1987-1990 y 9 en el período enero-septiembre de 1991, ya en pleno proceso de reinserción, todos causados principalmente por deficiencia en la prestación de los servicios públicos y por violaciones a los derechos humanos.

Cabe destacar que en Urabá se dieron siete paros cívicos por derechos humanos entre 1987 y 1990, y que en el Cauca y el Nor-occidente de Antioquia se dieron paros por el mismo motivo en 1991. Si se tiene en cuenta todos los tipos de protesta civil (paros, amenazas de paros y luchas cívicas), la región de mayores luchas ciudadanas es el Cauca, seguida por Norte de Santander. En los diez meses de 1991 ocurrieron en el primero el 55% de los paros cívicos de todas las regiones contempladas; en Putumayo y Risaralda también hubo paros cívicos por servicios públicos en el mismo período.

Los conflictos en las relaciones de mercado

Existe una situación generalizada de distorsiones que convierten al mercado de las zonas de violencia en un disparador de conflictos

entre los ciudadanos; cuando el mismo mercado debería organizarse como espacio de concertación de intereses contrapuestos para la satisfacción de necesidades de todos, bajo el control de la sociedad civil y del Estado.

De hecho la mayoría de los pobladores en estas zonas no tiene la información y la preparación para participar en igualdad de condiciones en las relaciones de mercado que hoy en día pernean todas sus actividades de consumo, producción y cultura; por eso la gente es expropiada y explotada en los diversos espacios donde debería empezar a resolver las contradicciones sin violencia: los mercados de tierra, mano de obra, bienes de capital, crédito, bienes básicos, infraestructura, bienes culturales, materias primas, información y capital humano, convertidos ahora en espacios de expoliación.

Pero no solo los pobladores carecen de los instrumentos para actuar responsablemente en estas relaciones de intercambio; sino que los mismos mercados carecen de transparencia y están obstruidos por instituciones oligopólicas, cerrados a la entrada de nuevos concurrentes, distorsionados por economías de enclave, e incluso protegidos con violencia en sus propios límites y formas actuales.

Por otra parte, se encuentra que es mínimo el papel del Estado en la tarea de facilitar la entrada de todos al juego de los mercados con creatividad, calidad y eficiencia, y que este ha sido puesto al servicio de intereses particulares ya de suyo poderosos para dominar en las relaciones comerciales.

Sin embargo, ninguna actividad ha contribuido más que el narcotráfico a la distorsión y aniquilamiento de los dinamismos productivos y distributivos de un mercado que podría estar en expansión hacia la participación general; las actividades vinculadas a la droga han incidido en la vida económica, social y cultural de las diversas comunidades, imponiéndose sobre otros cultivos en el Cauca y el Putumayo; dominando el mercado de tierras y los mercados laboral, tecnológico y de bienes suntuarios en Córdoba; incidiendo fuertemente en el mercado de capitales en zonas de Risaralda y Urabá; y en todas partes jugando un papel importante en la determinación del volumen de la demanda agregada por efectos multiplicadores diversos.

tante en la determinación del volumen de la demanda agregada por efectos multiplicadores diversos.

La capacidad de las actividades vinculadas al narcotráfico para actuar como sifón de excedentes regionales o para servir de plataforma de lanzamiento de otras actividades económicas es tan dominante en muchos lugares, que a los indígenas, colonos y campesinos les quedan pocas alternativas distintas a la de vincularse de alguna manera a ellas o ser aniquilados económicamente.

Las explotaciones de petróleo y banano en forma de enclave han sido también grandes distorsionadoras del desarrollo regional, porque su inmensa capacidad de acumulación sobre los recursos regionales no se ha distribuido para el bienestar de los pobladores de la región y para la incorporación de los habitantes en los circuitos económicos capaces de generar utilidades e invertirlas en la misma región; casos como los de Tibú y Orito son muestras de estos desajustes: el primero de estos pueblos, con más de $300 millones de regalías, se mantiene en gran pobreza; y Orito, con más de $400 millones, no tiene siquiera agua potable. El Pacto Social logrado entre bananeros y pobladores en Urabá, a través de la organización popular del sindicato, puede justamente señalar un camino para romper estos desajustes generadores de violencia impuestos por las economías de enclave.

El manejo de estos campos de conflicto sin una sociedad civil suficientemente fuerte en sus organizaciones para encauzar y resolver las contradicciones entre los ciudadanos, y entre estos, el Estado y las relaciones de mercado, ha generado la existencia de partidos políticos sin pueblo.

También ha creado condiciones para que desde la misma sociedad civil se hayan fortalecido los paramilitares, los ejércitos privados, la guerrilla, las milicias populares, las cuadrillas de extorsionistas, los narcotraficantes, los narcoterroristas, los mercaderes de votos y las bandas de jóvenes sicarios o justicieros. Esta tendencia de los conflictos hacia el desmadre de la violencia en la sociedad civil ha tenido su contraparte en el Estado con la violación impune de los derechos humanos, la corrupción administrativa y la falta de equidad en el manejo de la cosa pública.

CONTROL CIUDADANO

La presencia de la sociedad civil en las regiones de violencia y la forma como ella, gracias a sus organizaciones, ha probado ser la alternativa para resolver en forma constructiva los conflictos que de otra manera se acumulan sin encontrar salida o derivan en confrontaciones armadas, plantea la necesidad de fortalecerla y de dotarla de un objetivo y una metodología para que se constituya en el eje del proceso de paz y de reinserción de las mismas regiones.

El objetivo que aquí se plantea es la ampliación paulatina de la capacidad de control sobre la paz y el desarrollo regional de los ciudadanos organizados. Al Estado se le pide que contribuya a este proceso respetando la autonomía de los ciudadanos; su apoyo es fundamental, dada la fragilidad de los pobladores y de sus organizaciones en estos sitios que son caldo de cultivo de la violencia, donde la guerra, el narcotráfico y la ausencia o la presencia contraproducente de aquel han profundizado la debilidad de la ciudadanía.

Esta metodología de dominio sobre el proceso de paz y desarrollo regional por parte de la sociedad civil, consiste en la ampliación paulatina y sin límites de las capacidades de acceso y control de todos los pobladores organizados de las zonas de reinserción, sobre los bienes básicos y finales de cultura, consumo y servicio, y los bienes de capital de la región.

Se trata por lo tanto de una metodología de crecimiento del dominio comunitario al mismo tiempo socioeconómico (poder de negociación regional y nacional) y político (poder marchar conjuntamente con el Estado hacia la solución de los conflictos y hacia la garantía de acceso a aquellos bienes que se merece cada ciudadano simplemente por ser ciudadano).

Este enfoque no pregunta qué puede hacerse por la gente sino qué puede hacer la gente; o más expresamente, qué pueden hacer los pobladores organizados de las regiones de reinserción. Se trata entonces de un proceso colectivo y de un sujeto social nacido y estructurado desde la autonomía de los pobladores, y no llevado desde el exterior; de la necesidad de una organización comunitaria en expansión desde las veredas, los municipios y las regiones,

que canalice los intereses divergentes o convergentes de las diversas agrupaciones ciudadanas, y haga posible manejar los conflictos para impulsar el desarrollo y avanzar en una paz dinámica.

Por otra parte, este enfoque es participativo, en el sentido de la concertación entre los diversos grupos de ciudadanos, y entre el conjunto de ellos y las instituciones del Estado, para delimitar prioridades en común y bajo la hegemonía de la comunidad regional.

El proceso se desarrolla sobre la participación en proyectos concretos que forman parte de un programa global para expandir una capacidad de control coherente y paulatina, con diversas líneas de acción que a su vez contengan cada una sus propias metas y ofrezcan un aporte específico al conjunto, siempre en evolución. Veamos las principales:

Primera: Ampliar el control colectivo de los ciudadanos sobre un marco en el que todos los sectores de la población busquen no la eliminación de los conflictos sino la solución no violenta de los mismos.

Esta línea enfatiza la construcción de la paz dentro de un marco de tolerancia fundado en una ética civil que establezca mínimamente los valores sin los cuales la sociedad regional no es viable. En esta línea se desarrollan los proyectos de concertación y diálogo regional para manejar las contradicciones entre los diversos grupos.

Segunda: Expandir la capacidad de control de los pobladores organizados sobre su propia vida; línea de acción que reúne los proyectos que enfrentan problemas como la incapacidad de los pobladores para defender su vida contra las principales causas de enfermedad y muerte; la imposibilidad de lograr el mínimo necesario de nutrición y de controlar el acceso al paquete indispensable de alimentos; y finalmente la escasez de medios para acceder a centros de salud.

Tercera: Acrecentar el control de la gente sobre sus derechos humanos, civiles y laborales. Esta línea reúne los proyectos dirigidos al dominio de las comunidades sobre el conocimiento de sus derechos y los instrumentos para protegerlos ante el Estado, la guerrilla, el narcotráfico y el resto de la sociedad civil.

Cuarta: Ampliar la capacidad de control de los pobladores sobre los medios para desarrollar sus potencialidades humanas para contribuir de manera eficaz, responsable y libre, al crecimiento individual y colectivo.

Esta línea de acción abarca los proyectos orientados a superar los vacíos de educación formal e informal. Las regiones de reinserción corresponden a áreas de altos índices de analfabetismo y carencia de educación primaria; los pobladores rurales son frecuentemente grupos humanos de migración reciente, arrancados de sus raíces culturales y enfrentados a un medio exigente donde las urgencias de la subsistencia dejan poco tiempo para cultivar la dimensión humana. El contexto físico y la falta de medios reclaman hombres y mujeres forjadores de una cultura en construcción, dotados de formación técnica, conocedores de las riquezas y limitaciones de su hábitat, capaces de enfrentar de modo fructífero las posibilidades del campo, las selvas, los ríos y el subsuelo.

En los sectores urbanos populares se requieren proyectos que superen la falta de preparación humana para manejar información, tomar decisiones, crear innovaciones tecnológicas propias, alcanzar calidad en los productos y desplazarse con conocimiento en los mercados, y de situar todo este complejo desarrollo en un proceso cultural más amplio y envolvente.

En un escenario internacional de apertura económica, en el que la riqueza de las naciones se pone, en primer lugar, en la expansión de las capacidades intelectuales de su población para participar en el proceso productivo mundial, esta ampliación de la inteligencia popular en las zonas de violencia se hace central si Colombia va a superar el obstáculo de los conflictos armados y el callejón sin salida del narcotráfico como forma de inserción en el intercambio internacional.

Quinta: Expandir el dominio de la comunidad sobre la construcción y mejoramiento de sus condiciones de vida en familia; línea de acción que recoge los proyectos dirigidos a apropiarse de los elementos indispensables para el desarrollo afectivo, el espacio de la intimidad y la reproducción responsable. Estos elementos, una de cuyas concreciones materiales es la vivienda, son atendidos no como un fin en sí mismo sino como logros indispensables

que hay que conseguir y trascender en el proceso hacia el bienestar general, el cual debe lograrse por la vía de la participación comunitaria.

La carencia de vivienda es notable en las zonas de conflicto, y particularmente entre las mayorías urbanas de bajos ingresos, que no pueden acceder a las soluciones tradicionales de crédito; y en el sector rural y de comunidades indígenas, donde lo urgente es asegurar condiciones humanas suficientes para los componentes materiales del hogar.

Sexta: Ampliar la capacidad de negociación de las gentes con el Estado y las posibilidades de acceso a los servicios que éste debe proveer.

Es indispensable que la gente en sus organizaciones se adiestre para entrar en relación con el Estado: que conozca claramente la administración pública regional; que tenga acceso a los datos indispensables sobre servicios públicos, presupuesto, planes y seguridad ciudadana; y que aprenda a hacer planes de desarrollo zonal y regional para negociar con el Estado y con los grupos políticos que están haciendo gobierno.

Esta línea recoge los proyectos orientados hacia la relación entre la comunidad civil y el Estado para la formulación de planes de desarrollo zonal y regional, en los que hay que acompañar cuidadosamente a la comunidades a fin de que éstas puedan establecer las necesidades básicas, dar prioridades, fijar costos, determinar un calendario, definir los compromisos de la gente de la región y negociar en detalle con las diversas instancias administrativas el plan así elaborado.

Por otra parte, es indispensable que la gente pueda acceder a los centros de servicios básicos a través de vías de comunicación físicas y canales de información, pues facilitar la conexión con estos centros de acopio es elevar control.

Finalmente, es necesario que en la ampliación del dominio de las comunidades en las relaciones con el Estado se desarrollen formas de control de las organizaciones ciudadanas sobre los funcionarios y las entidades públicas.

Séptima: Acrecentar la capacidad de producir y generar ingresos de toda la sociedad civil regional.

El conjunto de los programas y proyectos que se elaboren dentro de las líneas hasta aquí presentadas tiene la estructura dinámica de un arco en el que cada parte se apoya en las otras y las complementa; esta estructura, generada por la participación social, requiere de una piedra angular que unifique las partes y asegure la solidez y la perpetuación del conjunto en el tiempo: se trata de la producción de bienes y servicios implícita en todo el proceso de ampliación de las capacidades de la gente hasta controlar los procesos productivos y de empleo, así como actuar con información, creatividad, eficiencia y calidad en los mercados, hasta generar excedentes y controlar las inversiones subsiguientes.

Todo el andamio planteado para resolver los problemas anteriores, y toda pretensión de lograr la paz, es una construcción frágil y provisoria si no culmina en este control por parte de la misma comunidad en una región determinada. Más aún, si los procesos de participación no confluyen en una cierta suficiencia económica a partir de la cual la comunidad se valga por sí misma y se integre al mercado regional, nacional e internacional, la misma participación se puede convertir en un remezón fugaz que deje finalmente a las comunidades a la intemperie de las mecanismos del mercado.[5]

Un programa que se oriente a la búsqueda de la paz en un proceso de reinserción, tiene que poner en primer plano el problema de las llamadas condiciones materiales de la democracia. Los campesinos, los pobladores de barrios populares u obreros y los indígenas en estas regiones no pueden entrar en el juego democrático con autonomía y dignidad si no tienen la base de

5. Ejemplos de esta línea de acción son los programas que se preparan para Urabá en proyectos conjuntos entre empresarios, obreros y personas venidas del EPL que intentan un efecto de conjunto en la región y suponen una reinserción global de la sociedad. Semejante puede ser el proyecto del banco de maquinaria agrícola de Abrego para explotación de caña panelera, y el proyecto del centro integral de investigación y desarrollo agropecuario de El Zulia. Cabe anotar que estos proyectos tendrán éxito en la medida en que se instruya a las gentes y se impulse una dinámica de conjunto de capacitación y participación en el control económico sin exclusiones. tareas que reclaman un gran esfuerzo por parte del Estado.

una mínima suficiencia económica que los coloque en igualdad de condiciones para entrar a negociar con el Estado y con las demás fuerzas de mercado.

La nueva Constitución y la sociedad civil

Tal metodología contribuirá a consolidar la participación democrática incoada en la Constituyente, que procura el fortalecimiento de las organizaciones de los ciudadanos (art.103).

La Constitución define espacios de participación de la sociedad civil, y entre sus principios fundamentales consagra como fin esencial del Estado el "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la Nación" (art.2).

En el plano político estipula que la "participación del pueblo en ejercicio de su soberanía" se dará por medio de mecanismos tales como "el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato" (art.103).

En la parte administrativa, el nuevo régimen municipal y departamental, a través de la elección popular de los concejos municipales, los alcaldes, las juntas administradoras locales, las asambleas departamentales y los gobernadores, busca garantizar un mayor control de la sociedad civil sobre sus representantes.

Dentro de este marco es fundamental el papel que jugará la sociedad civil en la elaboración y ejecución de los planes regionales y en el plan nacional a través de su participación en el Consejo Nacional de Planeación, el cual estará integrado por "representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales" (art. 340); los cuales, unidos a los consejos territoriales conforman el sistema nacional de planeación. La Constitución asigna a esta instancia un papel consultivo para que se dé el foro en torno al Plan Nacional presentado por el gobierno.

Por su parte, las juntas administradoras locales de los diversos corregimientos o comunas deberán "participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico

y social y de obras públicas"; además de prestar una función fiscalizadora para controlar la prestación de los servicios municipales y las inversiones que se realicen con recursos públicos, y finalmente con la posibilidad de "formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales" encargadas de realizar los respectivos planes de inversión. (art. 318,1-3).

Para que los planes de desarrollo respeten las dinámicas regionales, está prevista la posibilidad de que dos o más departamentos puedan constituirse en regiones administrativas y de planificación con el objeto principal de llevar a cabo, de manera concertada, el desarrollo económico y social; de igual manera, los municipios y territorios indígenas circunvecinos pueden constituirse en provincias dentro de un mismo departamento.

Dinamizar la sociedad civil

La reconstrucción de la sociedad civil en las zonas de violencia necesita de entes que actúen como dinamizadores de la misma; se trata de grupos que pueden desatar procesos de participación y decisión de las gentes en la totalidad de los asuntos que les atañe, respetando la autonomía de las propias organizaciones que reciben este impulso dinamizador.

Estos grupos son diferentes según las regiones y sus características dependen de variables concretas que no pueden generalizarse: pueden ser tan distintos como la acción comunal, un sindicato, la organización campesina, una ONG, un gremio, una institución educativa, un comité indígena, una institución religiosa, etc.

Estas organizaciones dinamizadoras tienen que ser autónomas frente al Estado; sus posibles logros se fundamentan en su capacidad de ser expresión del sentir ciudadano regional y de elegir y poner en práctica los medios que localmente se consideran indispensables para un proceso de desarrollo en paz. La subordinación al Estado es contraproducente, y por ello deben mantener una negociación contínua con él, que debe estar al servicio de los procesos locales proporcionándoles los instrumentos y la in-

fraestructura básica, apoyando los grupos mas débiles y siendo garante de la protección de los intereses generales.

En cada región las organizaciones de la sociedad civil que estén en condiciones de nuclear e impulsar la concertación entre los grupos ciudadanos y entre estos y las instituciones, harían tareas directamente focalizadas en la identificación y solución no violenta de los conflictos; y realizarían procesos educativos y culturales abiertos, dedicados a una movilización de lo simbólico y lo conceptual hacia la convivencia ciudadana.

Para movilizar a la opinión pública, estos grupos dinamizadores deben educar masivamente sobre las ventajas de dejar de ser una región que por su violencia quede aislada del país, y en la cual se requiere la aceptación de todos para una salida global del círculo de las confrontaciones. Deben además educar en el principio de que, para lograr la inserción en condiciones de igualdad, a los desiguales debe tratárseles en forma desigual, asegurando la prioridad para los grupos que están en proceso de reinserción y para los sectores más deprimidos de la población, en consonancia con el mismo principio implícito en los derechos fundamentales en la nueva Constitución.

Si bien cada una de estas organizaciones dinamizadoras tendría entre sus objetivos facilitar los procesos de reinserción social, económica y cultural de los que estuvieron alzados en armas, también realizaría estos procesos como parte de un plan de fortalecimiento de toda la sociedad civil, con una metodología de ampliación paulatina de la capacidad de dominio de la gente en todos los campos, y de autonomía de sus organizaciones.

RECOMENDACIONES: UNA METODOLOGIA PARA FORTALECER LA SOCIEDAD CIVIL

Los ciudadanos son los primeros interesados y los primeros actores en los complejos procesos que garantizan una paz dinámica, y por ello se trata ante todo de fortalecer la sociedad civil contribuyendo a la expansión de la capacidad de control de aquellos: en la medida en que éste se expanda, serán posibles la política en democracia y el desarrollo económico con equidad, y también la reinserción.

Por tanto, el desarrollo de estas regiones debe ser entendido fundamentalmente como el incremento del dominio ciudadano sobre las cosas que se producen y las cosas que pasan. Sin ello el crecimiento económico generaría en las regiones de conflicto injusticias intolerables y procesos acumuladores de distorsiones jalonadas por la incidencia diferenciada de la producción y comercialización de la droga.

Las contradicciones entre las actividades económicas y la paz se acelerarán si el desarrollo no incorpora los elementos de dominio ciudadano en expansión, aquí formulados. El punto no es cuántas cosas haya y cómo crecen (bienes básicos, tierra, tecnología, capital) sino quién las controla, y qué va a hacer la sociedad civil con esas cosas para que la reinserción y el manejo de los conflictos sean posibles sin destruir la vida humana y frenar el mismo desarrollo.

En consecuencia, se trata de:

–Hacer planes de desarrollo zonal y regional orientados por este enfoque y con la participación de todos los grupos relevantes de la región y las entidades del Estado. Para este fin es indispensable entrenar a los pobladores; la interacción entre la comunidad y las entidades públicas al elaborar planes zonales o regionales se centra por lo menos en cuatro aspectos que exigen a los ciudadanos especiales capacidades de manejo: el diagnóstico de los problemas; el diseño y programación de las acciones; la ejecución, y finalmente el seguimiento y la evaluación. Es importante por lo tanto primero educar a las diversas organizaciones para su participación en el plan.

–Impulsar la economía regional, facilitando a todos los pobladores la participación en la misma. Hasta ahora la función del Estado para facilitar la entrada de todos al juego de los mercados con creatividad, calidad y eficiencia es mínima. El Estado debería ser agresivo en el desarrollo de la inteligencia de los pobladores a partir de las bases de la sociedad, para que toda la gente pueda situarse en esta dinámica; y proveer la infraestructura, los instrumentos, la información y los bienes fundamentales que necesita la mayoría de la gente en el umbral del mercado, para poder participar en igualdad de oportunidades en él.

–De otra parte, es necesario impulsar estrategias económicas locales que incorporen a todos los agentes de la región: las experiencias exitosas de economía empresarial y popular en todo el mundo han probado que los planes de relanzamiento económico y articulación comercial deben desarrollarse como totalidades locales o regionales, que comprendan las diferentes ramas de producción y comercialización para que se complementen y refuercen en economías de escala, control de calidad, circulación de información sobre oportunidades, entrenamientos y disciplina social.

Esto debe hacerse de manera que se involucre simultáneamente a todos o a la mayor parte de los pobladores de un zona geográfica en una dinámica controlada por la comunidad local, y que se reviertan sobre la misma región los excedentes generados en el proceso. Hoy en día es evidente que no hay camino para empresas aisladas pequeñas o grandes; en una coyuntura de apertura económica que reclama un acomodamiento global de las regiones a las exigencias de un mercado internacionalizado, la reinserción y la paz en su dimensión económica no pueden hacerse sino totalmente, en planes que movilicen a toda la población e incorporen a los que un día tomaron y luego abandonaron el camino de la lucha armada.

–Generar procesos de concertación de la sociedad civil con las empresas que actuaron como enclaves económicos, para que éstas entren de lleno a esta concepción global del desarrollo.

–Fortalecer las organizaciones de los ciudadanos para darle a la sociedad civil la hegemonía que le corresponde en la consolidación de la paz en las regiones. Este fortalecimiento exige cuidar la seguridad y respetar la autonomía de las organizaciones de base para no permitir la criminalización de sus luchas justas. Particular atención debiera darse en estas regiones a las organizaciones campesinas, indígenas y juveniles.

De otra parte, es necesario incorporar a los gremios al proceso global de desarrollo para la paz, el cual como se dijo tiene que ampliar la economía hasta dar entrada en la producción y las decisiones a todos los sectores, particularmente a los grupos que regresan de la guerra.

Finalmente, es indispensable dar a las formas de protesta ciudadana todo su peso, como raíces y prácticas de democracia

directa, y como alternativa a la reivindicación social por medio de las armas.

–Identificar y apoyar a los dinamizadores, esto es, a las organizaciones de los pobladores que están en la disponibilidad y en la capacidad de actuar en la movilización de toda la sociedad local, y que son diferentes en cada localidad o región y se diferencian de los grupos políticos.

Es importante identificar en cada caso cuál o cuáles de estas organizaciones o instituciones locales pueden ser dinamizadores de un proceso de reinserción cuyo objetivo es lograr la paz a través de la expansión de la capacidad de dominio de la comunidad local sobre los procesos conducentes a la convivencia. Se requiere de grupos que al lado de sus intereses normales, tengan claro el propósito de la reinserción y la paz regional y estén dotados de condiciones internas idóneas y de todas las conexiones necesarias para una tarea de cooperación y solidaridad que —sin ser de orden estatal o partidaria— tiene que movilizar a todos los actores en una misma dirección.

En algunos casos hay organizaciones no gubernamentales (ONGs) que pueden jugar con ventajas este papel de dinamizador, siempre y cuando no sustituyan el protagonismo de la subjetividad social que está en las organizaciones populares y gremiales, y jueguen claramente un papel de servicio para la interlocución, animación y focalización del proceso hacia la concertación y la paz.

Ventajas para actuar con estas ONGs son, entre otras:

a. Su capacidad de convocatoria general por no ser entidades partidistas, y por lo mismo, su independencia para mantenerse al margen de la instrumentación que los grupos políticos hacen de todos los planes sociales en tiempo de elecciones.

b. El poder plantear el programa en un horizonte de tiempo suficiente, diez años o más, lo cual no puede hacerse con una institución vinculada al gobierno de turno.

c. El tener acceso inmediato a la cooperación internacional y a la cooperación interna de ciudadanos, gremios, empresas y universidades.

d. Finalmente, la posibilidad de vincularse con otras ONGs que, sin estar en la región, tienen experiencia en asuntos relevan-

tes para el proceso, como educación, planes de desarrollo zonal, derechos humanos, economía popular y producción campesina.

Se recomienda que se fortalezca a las ONGs creadas por los grupos políticos que entraron en el proceso de reinserción, otorgándoles total autonomía frente al Estado. De otra parte, estas ONGs deben actuar como entes de la sociedad civil, con suficiente independencia de los grupos políticos que les dieron origen, para ponerse al servicio de una causa más grande: la construcción de la sociedad civil y sus relaciones con el Estado y con el mercado para hacer posible la paz regional.

–Impulsar los diálogos regionales, que son uno de los derechos de la sociedad civil. Es conveniente que estos diálogos no sean restringidos a los interlocutores, aunque hay asuntos y decisiones que corresponden solamente al gobierno central. Para la sociedad civil es de gran importancia tener en cuenta todo lo que la comunidad local se juega en la reinserción, que toca actores económicos, culturales, religiosos, educativos, de orden público, y también grupos en armas (guerrillas, paramilitares y autodefensas). Por eso es de gran relevancia para la sociedad civil poder dialogar con todos estos actores, distribuir responsabilidades y compromisos, y establecer normas de seguimiento y control grupal sobre las cosas que se acuerden. Finalmente, en estos diálogos se establecerán cuidadosamente aquellos compromisos que solo competen al Estado y a las fuerzas de seguridad.*

–Con los funcionarios públicos y las entidades estatales, establecer mecanismos de control y veeduría ciudadana para erradicar, hasta donde sea posible, la corrupción y la ineficiencia administrativa.

–Con las fuerzas armadas establecer canales contínuos de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, de tal manera que en la realidad concreta de cada región la seguridad y el orden público sean planeados y adelantados en un contexto de diálogos transparentes entre los miembros de todas las organizaciones relevantes de la sociedad civil en la zona, junto con la policía y el ejército.

---

* Uno de los miembros de la Comisión, Eduardo Díaz Uribe, considera que los diálogos regionales deben realizarse sin la presencia de actores armados ilegales.

–Elevar el perfil social del proceso. Esta tarea primordial de dar toda la pertinencia pública al proceso va de la mano con la insistencia en el sentido de totalidad que reclama la presencia comprometida de la sociedad civil como actor central.

–Desarrollar campañas educativas con metodologías de amplia participación y control de los pobladores que se dirijan a los siguientes aspectos: la nueva Constitución, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la apertura política, la actitud ante la producción, el mercadeo y el consumo de la droga.

–Promover la ética civil, que recoge el conjunto mínimo de valores, mutuamente acordados, sin los cuales no es viable la vida con dignidad para todos los miembros de la comunidad regional.

–Impulsar el apoyo a la cultura. El fortalecimiento de la sociedad civil tiene finalmente su fuente en los núcleos de identidad y pertenencia cultural que se expresan en la tradición oral y escrita, las particularidades lingüísticas, el folclor, las costumbres, los rituales y protocolos, las fiestas, las cerámicas y artefactos de otras épocas, y la arquitectura.