



Gruppe Friedensentwicklung

# **Demobilisierung, Reintegration und Straflosigkeit in Kolumbien**

Chancen und Risiken für externe Akteure

Internationales Fachgespräch

3. / 4. November 2004  
Bonn

**FriEnt – Dokumentation**

**Autor: Bodo von Borries**

**Herausgeber**

© Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)  
c/o BMZ, Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn  
Tel. +49-228-535-3259  
Fax. +49-228-535-3799  
frient@bmz.bund.de  
www.frient.de

V.i.S.d.P Natascha Zupan

Die Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt) ist eine Arbeitsgemeinschaft von:  
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) |  
Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) | Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) | Deutsche  
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) | Katholische Zentralstelle für  
Entwicklungshilfe / Misereor | Konsortium Ziviler Friedensdienst | Plattform Zivile  
Konfliktbearbeitung / Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

## Inhalt

<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Chancen und Risiken des Demobilisierungsprozesses</b>	<b>6</b>
<b>3. Demobilisierung, Reintegration, rechtstaatliche Anforderungen und Rechte der Opfer - Kernthesen der Beiträge</b>	<b>9</b>
3.1. Demobilisierung und Reintegration - State of the Art und Lessons Learnt - Colin Gleichmann (GTZ)	9
3.2. Internationale rechtliche Standards für Demobilisierungsprozesse bewaffneter nichtstaatlicher Gruppierungen - Prof. Dr. Kai Ambos (Universität Göttingen)	10
3.3. Politische Bedingungen für die Unterstützung von Demobilisierungsprozessen - Dr. Winifred Tate (Washington University)	11
3.4. Reintegration für wen und in welchem Rahmen? Erfahrungen und Herausforderungen bisheriger Demobilisierungsprozesse in Kolumbien - Rocio Rubio Serrano (Beraterin Interamerikanische Entwicklungsbank)	12
3.5. Frieden durch Straflosigkeit? Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung für die Opfer - Claudia Girón Ortiz (Fundación Manuel Cepeda)	13
3.6. Politische Akteure, verlängerter Arm des Staates oder (Drogen-) Kriminelle? Unter welchen Bedingungen können bewaffnete nichtstaatliche Gruppierungen demobilisiert und reintegriert werden? - Dr. Rainer Huhle (Nürnberger Menschenrechtszentrum)	14
<b>4. Zusammenfassung der Diskussion zur Bewertung des Handlungsbedarfs</b>	<b>16</b>
<b>5. Nächste Schritte</b>	<b>18</b>

<b>ANHANG I - Liste der Workshop-Teilnehmer/innen</b>	<b>20</b>
<b>ANHANG II - Programm des Fachgesprächs</b>	<b>22</b>
Mittwoch, 3. November 2004	22
Donnerstag, 4. November 2004	23
<b>ANHANG III - Beiträge der Referenten/innen</b>	<b>24</b>
Colin Gleichmann: Demobilisierung und Reintegration - State of the Art und Lessons Learnt	24
Prof. Dr. Kai Ambos: Stellungnahme zu den kolumbianischen Gesetzesentwürfen im Rahmen des Demobilisierungsprozesses der Regierung Uribe mit "bewaffneten Gruppen"	32
Dr. Winifred Tate: Political Conditions for the Demobilization Process: Elements for Debate in the International Community	40
Rocio Rubio Serrano: Reinserción para quién y para dónde? Experiencia y retos en procesos anteriores en Colombia	49
Claudia Girón Ortiz: ¿Se puede conseguir la paz con impunidad?	80
Dr. Rainer Huhle: Demobilisierung, Reintegration und Friedensprozess. Voraussetzungen für eine externe Beteiligung an solchen Prozessen in Kolumbien	96

## 1. Einleitung

### **Demobilisierung, Reintegration und Straflosigkeit in Kolumbien - Chancen und Risiken für externe Akteure?**

Im Mittelpunkt des FriEnt-Fachgesprächs am 3./4. November 2004 stand die Bewertung der politischen Situation in Kolumbien: Wie verhält sich der aktuelle Demobilisierungsprozess paramilitärischer Gruppen zu einem möglichen Gesamtfriedensprozess? Wie ist das Spannungsfeld zwischen dem rechtsstaatlichen Anspruch auf Strafverfolgung und den Möglichkeiten, bewaffnete Gewalt zu reduzieren zu beschreiben? Welche Handlungsoptionen haben die deutschen Akteure? 30 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus Regional- und Fachabteilungen deutscher staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen diskutierten diese Fragen mit internationalen Referent/innen, darunter zwei Kolumbianerinnen. Es zeigten sich überraschende Übereinstimmungen in grundsätzlichen Fragen, aber auch unterschiedliche Prioritäten, denen manchmal gegensätzliche menschenrechtliche bzw. entwicklungspolitische oder friedensfördernde Perspektiven zu Grunde liegen.

Das Fachgespräch bestand aus zwei inhaltlichen Blöcken mit jeweils drei Inputreferaten, einer moderierten Runde von Vertreter/innen staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen, zwei parallelen Arbeitsgruppen und einem Abschlussplenum.

In dieser Dokumentation werden zunächst die Schlussfolgerungen und politischen Forderungen an einen Friedensprozess in Kolumbien aus dem Fachgespräch zusammengefasst. Es folgen zentrale Aussagen der insgesamt sechs Kurzreferate (Kapitel 3) und eine Zusammenfassung der Diskussion der Konsens- und Dissensbereiche zwischen den teilnehmenden Institutionen aus der moderierten Runde und den Arbeitsgruppen (Kapitel 4). Gegenstand des letzten Kapitels sind mögliche Schritte, die von den Teilnehmenden während des Fachgesprächs und in der schriftlichen Auswertung vorgeschlagen wurden.

Die ungekürzten Beiträge der Referenten/innen finden sich im Anhang.

FriEnt dankt allen Teilnehmer/innen für die offene Diskussion und den Referent/innen für die nochmalige schriftliche Überarbeitung ihrer Beiträge sowie Bernd Ludermann für die Unterstützung bei der Dokumentation.

Bodo von Borries  
Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)  
Mai 2005

## 2. Chancen und Risiken des Demobilisierungsprozesses

Demobilisierung und Reintegration können nicht isoliert beurteilt, geplant und unterstützt werden. Sie stellen einen zentralen Bestandteil in einem **Friedensprozess** dar. Dieser sollte neben einem international verifizierten Waffenstillstand, einem gesetzlichen Rahmen für den Umgang mit vergangenen schweren Verletzungen der Menschenrechte auch integrale Maßnahmen zur Wiedergutmachung der Opfer und eine Wahrheitskommission zur gesellschaftlichen Aufarbeitung umfassen. Die große Herausforderung, **Anreize** für Demobilisierung zu schaffen, ist nur durch ein zwischen kurz- und langfristigen Anreizen differenzierendes Herangehen und mit einem umfassenden Reintegrationskonzept zu lösen.

Isolierte und kurzfristige Teillösungen bei einer Demobilisierung, die nur eine Gruppe an Verhandlungsprozessen beteiligen, sind für einen Gesamtfriedensprozess kontraproduktiv. Zum einen bergen sie die unmittelbare Gefahr, dass Demobilisierte zu anderen, noch aktiven Gewaltakteuren zurückkehren, da sie keinen langfristigen ökonomischen und sozialen Anreiz zur Reintegration bieten können. Zum anderen schwächen sie die öffentliche Akzeptanz der Demobilisierung, da es zu keiner deutlichen Verringerung der unmittelbaren Gewaltanwendung kommt. Sowohl in der kolumbianischen Gesellschaft als auch in der internationalen Gebergemeinschaft überwiegt Skepsis hinsichtlich der laufenden Demobilisierungsprozesse, da sie eher als Teil einer militärischen Strategie und nicht als Bestandteil einer Strategie der politischen Verhandlungslösung wahrgenommen werden. Bisher ist der politische Wille der kolumbianischen Regierung zu einem alle Akteure umfassenden Friedensprozess, in dem Demobilisierung und Reintegration nur ein wichtiger Schritt sind, nicht deutlich erkennbar.

Ohne die Thematisierung der sozialen und politischen Ursachen des bewaffneten Konfliktes wird es keinen gesellschaftlich breit legitimierten Friedensprozess geben. Ein „Friedensprozess“, der den Aufbau des Rechtsstaates gefährdet und UN-Forderungen nach Umsetzungen der Menschenrechte missachtet, hat keine Aussicht, zu einem dauerhaften Frieden beizutragen. Die frühzeitige Erarbeitung einer in der Gesellschaft legitimierten nationalen **gesetzlichen Grundlage** ist notwendig. Diese muss mindestens folgende Elemente umfassen: Kriterien für die Auswahl der zu Demobilisierenden, die sichtbar zwischen politischen und kriminellen Akteuren unterscheiden, strafrechtliche Beurteilung und Verfolgung gemäß internationaler völkerrechtlicher Verpflichtungen, Rechte der Opfer auf Wahrheit und Entschädigung. Dabei ist für die Opfer eine moralische Wiedergutmachung, gesellschaftliche Anerkennung und umfassende Wahrheitssuche besonders wichtig.

Bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlage sollte auf andere internationale Erfahrungen in Friedensprozessen zurückgegriffen werden. Die lokalen/regionalen Kapazitäten des Täter/Opfer-Ausgleichs sollten bewusst aufgenommen und genutzt werden. Dies bedeutet regional

unterschiedliche Konzepte für die Demobilisierung und Reintegration - nicht aber für den rechtlichen Rahmen - zuzulassen und zu entwickeln.

Im internationalen Straf- und Völkerrecht gibt es **verbindliche völkerrechtliche und strafrechtliche Regelungen** für die Strafverfolgung und die Rechte der Opfer. Diese setzen Grenzen bei der Gestaltung eines gesetzlichen Rahmens für Demobilisierung und Reintegration (z.B. Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, Konvention zum Völkermord, Interamerikanische Menschenrechtskonvention). Es fehlt aber noch eine übersichtliche Darstellung der völkerrechtlichen Grenzen und eine Auswertung der Erfahrungen, wie diese völkerrechtskonform ausgelegt werden können. Dies erschwert die Beurteilung der Frage, ob und wann die bereits mehrfach überarbeiteten Gesetzesvorschläge in Kolumbien „internationalen Standards“ gerecht werden.

Die aktuellen Gesetzesvorschläge (zweite Version des *Ley de Justicia y Reparacion* und *Ley de Justicia y Paz*) blenden das Recht auf Wahrheit bisher weitgehend aus. Eine umfassende Wahrheitskommission für die Zukunft könnte dabei durch die Vermischung der Funktionen der Strafverfolgung und der Dokumentation im vorgesehenen Tribunal verhindert werden. Die strafrechtliche Beurteilung und Verfolgung ist in der augenblicklichen Gesetzesvorlage hinsichtlich Ausstattung mit Personal (Richter, Staatsanwälte, Justizpersonal) und Ressourcen absolut ungenügend und könnte deshalb nur schwerlich angemessen umgesetzt werden. Die bisherigen Gesetzesvorschläge beziehen keine klare Position zu den *Crímenes Atroces* (Statut des ICC, Artikel 5-8) und sind damit nicht in der Lage, die völkerrechtliche Verpflichtung aus der Ratifizierung des Rom-Statuts einzulösen. Eine weitere juristische Beratung und Beurteilung des Prozesses sollte einen Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit mit Kolumbien bilden.

Die historische Erfahrung bisheriger Friedens- und Demobilisierungsprozesse in den letzten 50 Jahren in Kolumbien hat eine **große Skepsis** in der gesamten Gesellschaft gegenüber neuen Bemühungen für Demobilisierungsprozesse geschaffen. Das bisherige Regierungsprogramm zur individuellen Demobilisierung scheint die Vorbehalte in Teilen der kolumbianischen Gesellschaft zu verstärken. Eine Ausnahme davon ist die Demobilisierung Minderjähriger. Sie genießt aufgrund des besonderen Schutzbedürfnisses dieser Gruppe Priorität.

Demobilisierung in Kolumbien kann nicht nur in der Abgabe von Waffen bestehen, sondern muss **wirtschaftliche und soziale Machtstrukturen** offen legen und verändern. Ein wichtiger Punkt ist die Rückgabe von Besitz, den sich nichtstaatliche bewaffnete Akteure mittels Vertreibung gewaltsam angeeignet haben. Außerdem muss sichergestellt werden, dass zukünftige kommunale Wahlen ohne Druck vorbereitet und durchgeführt werden können und lokale Amtsträger geschützt werden. Im Demobilisierungsprozess paramilitärischer Gruppen muss eine Mitverantwortung staatlicher Stellen geklärt und z.B. diejenigen Offiziere gesellschaftlich und gegebenenfalls strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, die paramilitärische Gruppen aktiv oder passiv unterstützt haben.

Sicherheitskonzepte in einem umfassenden Sinne für Demobilisierte, Opfer und Familien müssen mitbedacht werden. Dies beinhaltet die Anwendung des Konzeptes der „menschlichen Sicherheit“ und ist nicht verengt auf militärische/polizeiliche Sicherheit. Es umfasst die Präsenz funktionierender staatlicher Institutionen der sozialen Fürsorge und Justiz.

Bei der Planung und Durchführung des Demobilisierungsprozesses müssen daher neben dem Verteidigungsministerium weitere Ministerien, kommunale Verwaltungen, soziale nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände und Unternehmensvertreter/innen eingebunden werden.

Den vorhandenen **Gewaltmärkten** (Drogen, Landnahmen, Entführungen und Schutzgelderpressungen) als zentraler Einkommensgrundlage und Beschäftigungsform für viele junge Männer und Frauen wird im bisherigen Ansatz der Reintegration zu wenig Bedeutung zugemessen. Es fehlen ein deutlich erkennbarer politischer Wille sowie die Bereitschaft, die dafür notwendigen umfangreichen Ressourcen für soziale und ökonomische Begleitmaßnahmen zur Verfügung zu stellen.

Für die internationale Gebergemeinschaft besteht generell die Gefahr, in der Diskussion um Demobilisierung nur bewaffnete Akteure in den Blick zu nehmen und diese bevorzugt zu behandeln. Dies könnte nicht nur eine neue Konfliktdynamik zwischen Demobilisierten und benachteiligter lokaler Bevölkerung auslösen, sondern auch aufgrund der Umschichtung finanzieller Mittel eine Schwächung derjenigen Organisationen nach sich ziehen, die langfristige soziale Prozesse zur Gewaltverhinderung fördern.

### **Wie sollen deutsche Akteure reagieren?**

Einigkeit bestand auf der Tagung, dass der aktuelle Verhandlungsprozess in Kolumbien noch keinen Friedensprozess darstellt. Externe Akteure wie die Bundesregierung und die EU sollten auf eine Ausweitung drängen - auf parallele Verhandlungen mit den Guerilla-Gruppen. Welche unterstützenden Maßnahmen hierbei geeignet wären, ohne sich für andere Ziele instrumentalisieren zu lassen, blieb eine unbeantwortete Frage.

Die inhaltliche Klärung von Schlüsselbegriffen wie „Friedensprozess“, „Verhandlungen“ und die unterschiedlichen Rollen externer Akteure (z.B. Beobachtung, Überwachung/Verifizierung, Begleitung) ist notwendig, sowohl unter externen Akteuren als auch in einem zweiten Schritt mit der kolumbianischen Regierung. Ein gemeinsames Verständnis ist Grundlage für einen offenen politischen Dialog zwischen deutschen/europäischen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen.

Im Anschluss an das Fachgespräch soll ein enger und nicht formalisierter Fachdialog zwischen den deutschen Institutionen fortgesetzt werden. Dort könnten konkrete Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt diskutiert werden, inwieweit sie zu einer Ausweitung und Veränderung des Konzeptes beitragen und in welcher Form politische Risiken ausgeschlossen und kontrolliert werden können.



### 3. Demobilisierung, Reintegration, rechtstaatliche Anforderungen und Rechte der Opfer - Kernthesen der Beiträge

#### 3.1. Demobilisierung und Reintegration - State of the Art und Lessons Learnt - Colin Gleichmann (GTZ)

Colin Gleichmann, Leiter des Sektorvorhabens „Kleinwaffenkontrolle“ bei der GTZ, führte in die internationale Diskussion um DDR-Prozesse (Disarmament, Demobilisation and Reintegration) ein, definierte die Begriffe und präsentierte Lessons Learnt aus Prozessen anderer Länder. DDR-Prozesse werden in der Regel im Rahmen von UN-Mandaten unter Einbezug ausländischer Regierungen durchgeführt, zunehmend aber auch in der Verantwortung einzelner Staaten.

- DDR muss ein **integraler Bestandteil eines nationalen Friedensprozesses** sein. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Information und Einbeziehung der **Zivilgesellschaft**. Wenn DDR-Programme wirklich integrierende und friedenskonsolidierende Wirkung haben sollen, muss dieser Prozess von der ganzen Gesellschaft getragen werden. Besonders traditionelle und religiöse Instanzen müssen beteiligt werden und auch Einfluss nehmen können.
- DDR ist nur als Gesamtlösung für alle bewaffneten Gruppen im Land denkbar. Teillösungen sind zwar möglich und werden zur Veränderung von Machtkonstellationen eingesetzt, verzögern aber häufig langfristig eine nationale Lösung.
- Bei DDR in Konflikten müssen Garantien und Monitoring von den UN oder anderen externen Akteuren gewährleistet sein. Dies stellt Garantien für Minderheiten und auch für schwächere Partner im Friedensprozess sicher.
- Die entscheidende Frage bei der Demobilisierung sind die ökonomischen und politischen Bedingungen, die dem einzelnen Kombattanten und seiner Gruppe für eine Auflösung der bewaffneten Einheit in Aussicht gestellt werden.
- Der **politische und ökonomische Mehrwert** für die gesamte Bevölkerung muss sichtbar und spürbar werden. Nur ein Rückgang von Gewalt, eine Erhöhung der Bürgersicherheit und eine Veränderung der Kriegsökonomie rechtfertigen die hohen Kosten von DDR-Programmen. Eine langfristige Begünstigung von Ex-Kombattanten z.B. durch Pensionen, Steuer- oder Zollprivilegien muss auf jeden Fall vermieden werden.
- Einen teuren DDR-Prozess zu unterstützen, ist für internationale Geber nur dann sinnvoll, wenn DDR Teil eines anhaltenden Friedensprozesses ist.

Colin Gleichmann (Sektorberatungsvorhaben Kleinwaffenkontrolle, GTZ)

### **3.2. Internationale rechtliche Standards für Demobilisierungsprozesse bewaffneter nichtstaatlicher Gruppierungen - Prof. Dr. Kai Ambos (Universität Göttingen)**

Kai Ambos befasste sich in seinem Beitrag mit den bisher vorliegenden Gesetzesvorschlägen für die Demobilisierung bewaffneter Gruppen und bewertete diese vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen des kolumbianischen Staates und des kolumbianischen Strafrechts. Er bezeichnete die wichtigsten zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Gesetzentwürfe [v.a. zweiter Regierungsentwurf *Ley de Justicia y Reparación* mit Verbesserungen des sog. *Pardo-Entwurfs* und der zurückgezogene Regierungsentwurf von Sabas Pretelt] als weitgehend mit internationalem Recht unvereinbar.

Im Zusammenhang mit der Frage, welche Anreize zur Demobilisierung bestünden, wenn kein deutlicher Strafnachlass möglich sein, verwies Ambos auf ein generelles Dilemma: Auf strenger Bestrafung von Kriegsverbrechen zu bestehen kann die Beendigung von Kriegen behindern. Im Interesse eines Friedensprozesses wäre daher eine Strafobergrenze von 10 Jahren Gefängnis in Kolumbien akzeptabel, falls zugleich eine Wahrheitskommission die Würde der Opfer wiederherstelle. Die entscheidende Frage ist für Ambos jedoch, ob die Teilamnestie tatsächlich einem Friedensprozess dient. Für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit forderte er flexiblere Reaktionsmöglichkeiten und kurzfristige Beratungsangebote auch in politisch sensiblen Bereichen wie der gesetzlichen Grundlage für den Demobilisierungsprozess. Hier könne auch ohne großen finanziellen Aufwand das politische Gewicht Deutschlands zum Tragen kommen.

- Die Verabschiedung eines Gesetzes, das die Straflosigkeit für die Kernverbrechen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vorsieht, ist mit den Verpflichtungen aus dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs unvereinbar.
- Trotz des zeitlichen Vorbehalts Kolumbiens bei der Ratifizierung des IstG-Statuts bezüglich der Kriegsverbrechen bis 2009 besteht eine Verfolgungspflicht für alle anderen Verbrechen seit dem 1.11.2002.
- Gemäß der Amerikanischen Menschenrechtskommission und der ständigen Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs besteht ebenfalls eine Verfolgungs- und Bestrafungspflicht bei schweren Menschenrechtsverletzungen. Als solche gelten das Verschwindenlassen von Personen, extralegale Hinrichtungen und Folter.
- Es ist in der Praxis zu erwarten, dass Angehörige der Paramilitärs unbedeutende Vergehen zugeben. Das Tribunal ist viel zu gering ausgestattet, um glaubhaft in allen Einzelfällen zu ermitteln, ob sie außerdem schwerste Verbrechen begangen haben. Diese würden praktisch amnestiert.

- Dem Tribunal werden gleichzeitig Aufgaben einer Wahrheitskommission zugewiesen, die es nicht erfüllen kann. Die praktische Gefahr des Regierungsansatzes besteht darin, dass über die Geständnisse der Ausführungstäter die „ganze“, umfassende Wahrheit über Hintermänner und Strukturen von einer subjektiven und selektiven Wahrheit verdrängt wird und vielleicht niemals ans Licht der Öffentlichkeit kommt.

Kai Ambros (Universität Göttingen)

### **3.3. Politische Bedingungen für die Unterstützung von Demobilisierungsprozessen - Dr. Winifred Tate (Washington University)**

Der Beitrag von Winifried Tate, die an der Washington University zu dem Verhandlungsprozess der paramilitärischen Gruppen (AUC- Autodefensa Unidas de Colombia) mit der kolumbianischen Regierung forscht, analysierte den politischen Kontext der Gespräche und formulierte Bedingungen für eine externe Unterstützung.

Eine Auflösung der paramilitärischen Gruppen ist aus Sicht Frau Tates ein großer Schritt in Richtung Frieden. Es bestünden aber schwerwiegende politische Probleme: Bisher würden nicht alle paramilitärischen Gruppen erfasst. Da diese wie die Guerilla massiv in den Drogenhandel involviert seien, und auch von den USA gesuchte Drogenhändler versuchten, von der Teilamnestie zu profitieren, könnte durch den Demobilisierungsprozess der Drogenhandel begünstigt werden. Außerdem bestünde die Gefahr, dass gewaltsam angeeignetes oder mit Einkünften aus dem Drogenhandel erworbenes Land legalisiert würde. Eine international überwachte Landreform sei daher nötig. Internationale Überwachung müsse sicherstellen, dass mit der Demobilisierung die Verbrechen der Paramilitärs gegen Zivilisten tatsächlich endeten. Ob der Ende 2002 zwischen der größten paramilitärischen Gruppe (AUC) und der Regierung vereinbarte Waffenstillstand zum Rückgang von Menschenrechtsverletzungen geführt habe, ist laut Tate fraglich. Außerdem würden die Paramilitärs von hochrangigen Armeeangehörigen unterstützt. Nötig sei deshalb auch eine Reform der Armee. Zudem sei unklar, was mit den Demobilisierten geschehe. Ihre Eingliederung in die Armee würde die Lage eher verschlimmern. Wie sie aber andere Arbeitsplätze finden könnten, sei nicht erkennbar. Daher bestehe die Gefahr, dass sich die Paramilitärs nach einer vorübergehenden Demobilisierung als Gewaltakteure neu konstituieren.

Aufgrund dieser politischen Risiken formulierte Tate folgende fünf politische Bedingungen, die erfüllt sein sollten, damit internationale Akteure Demobilisierung in Kolumbien unterstützen können:

- Alle paramilitärischen Gruppen müssen am Prozess beteiligt sein. Klare Kriterien müssen entwickelt werden, um zwischen paramilitärischen Führern und Drogenhändlern zu unterscheiden, die evtl. den Verhandlungsprozess ausnutzen wollen.

- Eine gesetzliche Grundlage wird benötigt, um zu verhindern, dass der Prozess ein Mittel zur Legalisierung illegalen Gewinns aus paramilitärischer Gewaltanwendung wird und Gewinne aus dem Drogenhandel gewaschen werden können. Die ursprünglichen Landbesitzer, die nach gewaltsamer Vertreibung enteignet wurden, müssen ermittelt werden.
- Jede paramilitärische Gruppe, die an dem Prozess teilnimmt, muss sich verpflichten, einen umfassenden Waffenstillstand einzuhalten, der von internationalen Beobachtern verifiziert werden sollte. Sie sollte sich außerdem verpflichten, das internationale humanitäre Völkerrecht einzuhalten.
- Die kolumbianische Regierung muss eine gesetzliche Grundlage schaffen, um die Straflosigkeit schwerer Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und um internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden.
- Der Verhandlungsprozess darf in keiner Form zur Eingliederung demobilisierter paramilitärischer Kombattanten in staatliche Sicherheitskräfte führen.

Dr. Winifred Tate (Washington University)

### **3.4. Reintegration für wen und in welchem Rahmen? Erfahrungen und Herausforderungen bisheriger Demobilisierungsprozesse in Kolumbien - Rocio Rubio Serrano (Beraterin Interamerikanische Entwicklungsbank)**

Rocio Rubio präsentierte eine Auswertung kolumbianischer Erfahrungen mit DDR-Prozessen seit den 1950er Jahren. Sie entwickelte dabei Fragestellungen, die einen Vergleich der Prozesse ermöglichten, wie etwa: War der Prozess Bestandteil einer politischen Verhandlung? Gab es Teillösungen mit einzelnen Gruppen? Wer wurde reintegriert? Bestand ein langfristiges soziales und ökonomisches Konzept? Welche Institutionen setzten das Konzept um? Wie wurde mit der Frage der Strafverfolgung/Amnestie, wie mit der Frage der Wiedergutmachung/Wiederherstellung der Würde der Opfer umgegangen?

Rubio Serrano unterschied eine erste und eine zweite Generation von Demobilisierungsprozessen in Kolumbien. Die erste Generation bestünde aus überwiegend individueller Demobilisierung und Wiedereingliederung, die zweite habe einen grundsätzlich kollektiven Charakter. Demobilisierung habe seit 1982 in der Regel nach Unterzeichnung eines (Friedens-) Vertrages mit der zu demobilisierenden Gruppe stattgefunden, der häufig soziopolitische Veränderungen festlegte. Allen bisherigen Versuchen sei gemeinsam, dass sie partielle Lösungen suchten und Konzepte des „Vergessens und Vergebens“ vorgaben. Die Friedensverträge seien mit einzelnen Gruppen verhandelt worden, während der Konflikt mit anderen Gruppen fort dauerte. Die bisherigen Reintegrationsprozesse hätten wenige langfristig positive Effekte auf gesellschaftlicher Ebene gehabt. Daher bestehe in Kolumbien eine weitverbreitete und berechtigte Skepsis

gegenüber partiellen Demobilisierungsprozessen ohne Gesamtkonzept und (Sicherheits-)Garantien.

Trotz aller Risiken und Bedenken bei den aktuellen Demobilisierungsprozessen solle nicht vergessen werden, welche Chance in der Tatsache bestünde, dass mehrere Tausende Personen dauerhaft dem Konflikt entzogen und glaubhaft in ein ziviles Leben integriert würden.

- Die Erfahrungen aus vergangenen Prozessen sind Grund für das sehr große Misstrauen gegenüber neuen Versuchen zur Demobilisierung und Eingliederung.
- Die bisherigen Erfahrungen wurden alle als Teillösungen mit einzelnen Gruppen und in zersplitterten politischen Prozessen gemacht.
- Bisherige DDR-Prozesse in Kolumbien hatten wenig sozialen Rückhalt und es gelang ihnen nicht, Wunden zu heilen. In der Regel setzten sie auf umfassende Amnestieregelungen. Eine Wiedergutmachung für Opfer war nicht vorgesehen.
- Reintegration wird im internationalen Kontext als Teil eines demokratischen Wandels verstanden, nicht als ein Instrument im Konflikt.
- Individuelle Demobilisierung im laufenden Konflikt ohne genaue Definitionen kann zu einer Gewalt führen, die schwerer zu kontrollieren ist und noch größere Ausmaße annimmt.
- Regierung, kolumbianische Gesellschaft und die Verhandlungsführer sollten eine klare Vorstellung haben, welches gemeinsame Ziel mit dem Demobilisierungsprozess angestrebt wird. Das transparente übergeordnete Ziel soll auch verhindern, dass Szenarien der Straflosigkeit, der Legalisierung illegal erworbener Güter, der Legalisierung bisher illegaler Truppen oder der Verschärfung des Konfliktes entstehen.

Rocio Rubio Serrano (Beraterin Interamerikanische Entwicklungsbank)

### **3.5. Frieden durch Straflosigkeit? Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung für die Opfer - Claudia Girón Ortiz (Fundación Manuel Cepeda)**

Claudia Girón betonte in ihrem Vortrag, dass seit Beginn der Verhandlungen mit den paramilitärischen Gruppen (AUC) und dem Waffenstillstand über 1900 Menschen ermordet wurden oder verschwunden sind. Es bestehe die Gefahr, dass der gegenwärtige Demobilisierungsprozess die Kontrolle der paramilitärischen Gruppen über viele Landesteile stärkt. Die aktuellen Gespräche seien kein Friedensprozess, da paramilitärische Gruppen den Staat nie bekämpft hätten. Die Gespräche lenkten von der staatlichen Verantwortung für den Aufbau und die Unterstützung paramilitärischer Gruppen ab und förderten die Straflosigkeit. Als juristisch-gesellschaftliches Phänomen zementiere die Straflosigkeit Hass und soziale Polarisierung. Sie befördere das Vergessen und

das Ausgeschlossenensein, negiere die Würde der Opfer und führe zur öffentlichen Rechtfertigung begangener Menschenrechtsverletzungen.

Als Schwiegertochter eines von Paramilitärs ermordeten Senators verlangte Claudia Girón, dass die Opfer der Kämpfe an einer öffentlichen Debatte über den Prozess beteiligt werden, dass die Verantwortlichkeiten für den Krieg untersucht werden und dass die Opfer Wiedergutmachung erhalten. Die Fundación Manuel Cepeda ist am Aufbau einer Bewegung der Opfer beteiligt, die die Entwicklung einer gemeinsamen Position gegenüber der Regierung zum Ziel hat.

Claudia Girón wies darauf hin, dass viele der einfachen Mitglieder der paramilitärischen und Guerilla-Gruppen zwangsrekrutiert worden seien und man Täter und Opfer häufig nicht unterscheiden könne. Trotz aller Kritik trat sie ähnlich wie Frau Rubio dafür ein, den Demobilisierungsprozess nicht abzulehnen, sondern sich zu engagieren und den Rahmen zu beeinflussen.

Wir fordern die europäischen Regierungen und europäischen Institutionen auf, Druck auf die kolumbianische Regierung zu erhöhen,

- um die paramilitärischen Machtstrukturen wirklich abzubauen.
- damit wir Schutzgarantien für unsere körperliche Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit in Gebieten erhalten, die paramilitärisch kontrolliert sind und so unser Recht ausüben können, als Gruppe mit berechtigten Interessen auf Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung öffentlich auftreten zu können.
- damit die Mittel der internationalen Geber nicht einem Prozess zugute kommen, der paramilitärische Machtausübung und von diesen kontrollierte Institutionen stärkt.
- damit internationale Finanzmittel vorzugsweise für Initiativen verwendet werden, die Opferorganisationen aktiv beteiligen und ihren Forderungen Nachdruck verleihen.
- um zu prüfen, ob die Mission der OAS ihr Mandat der Verifizierung des Prozesses der Reintegration und des Waffenstillstandes wirklich erfüllt.

Claudia Girón Ortiz (Fundación Manuel Cepeda)

### **3.6. Politische Akteure, verlängerter Arm des Staates oder (Drogen-)Kriminelle? Unter welchen Bedingungen können bewaffnete nichtstaatliche Gruppierungen demobilisiert und reintegriert werden? - Dr. Rainer Huhle (Nürnberger Menschenrechtszentrum)**

Rainer Huhle vom Nürnberger Menschenrechtszentrum machte in seinem Beitrag deutlich, wie schwierig die Einordnung der kolumbianischen bewaffneten Akteure sei, und dass der Umgang der kolumbianischen Regierung mit den paramilitärischen- und Guerilla-Gruppen von Widersprüchen geprägt sei.

Zum einen ließen die Begriffspaare *bewaffnet - nichtbewaffnet*, *staatlich - nichtstaatlich* und *legal - illegal* keine der Realität angemessene Einordnung paramilitärischer Gruppen oder der Guerilla zu, denn bei den AUC seien die Übergänge zwischen politisch definierten *Autodefensas*, Rauschgiftmafia und anderen kriminellen Gruppen fließend. Zum anderen verneint die kolumbianische Regierung die Existenz eines internen bewaffneten Konfliktes aus politischen Gründen. Dennoch fordert sie gleichzeitig die Einhaltung des Humanitären Völkerrechts, was implizit eigentlich einen bewaffneten internen Konflikt voraussetzt.

Angesichts widersprüchlicher Konzepte und undeutlicher Zielsetzungen warnte Huhle europäische Regierungen vor den Risiken einer Beteiligung an der Demobilisierung von paramilitärischen Gruppen. Die bisherige Erfahrung zeige, dass sie deren Fähigkeit zur Gewaltanwendung nicht wirklich schwächt. So seien nur rund 40 der etwa 800 in Medellín Demobilisierten tatsächlich Kombattanten gewesen, den Rest stellten marginalisierte Jugendliche. Auch bestehe die Gefahr, dass die laufenden Demobilisierungen nicht zu einer Reduzierung der Gewalt, sondern zu einer Festigung der Kontrolle der AUC in bestimmten Landesteilen führe. Dies sei ein Fehler, den schon Präsident Pastrana während seiner Verhandlungen mit der Guerillagruppe der FARC begangen habe.

- Friedensverhandlungen sind nur legitim, wenn sie von einem politischen Charakter der beteiligten Organisationen ausgehen. Es bestehen im aktuellen Diskurs offene Widersprüche und es fehlt eine klare Linie für die Verhandlungen.
- Es muss von Anfang an klar unterschieden werden zwischen politischen Lösungen für politische Delikte und strafrechtlichen Lösungen (die Strafmilderungen oder Straferlass unter bestimmten Bedingungen und für bestimmte Delikte, die keine Verbrechen gegen die Menschheit oder Kriegsverbrechen darstellen, einschließen können) für kriminelle Delikte.
- Eine externe Beteiligung an der Konfliktlösung könnte für politische Interessen missbraucht und die Glaubwürdigkeit der unterstützenden Staaten beschädigt werden. Deshalb sollten ausländische Regierungen auf einer Klärung des zugrunde liegenden Konzeptes und der Ziele bestehen.
- Die Opfer der politischen Gewalt müssen in transparenter Weise in die Gestaltung von Demobilisierungs- und Friedensprozessen einbezogen sein, ebenso wie andere Mitglieder der Zivilgesellschaft. Ihre Rechte auf Reparation, Restitution und Garantie vor künftigen Aggressionen müssen wesentliche Orientierungspunkte in diesen Prozessen sein.
- Ohne eine Auflösung der Machstrukturen würde sich die Demobilisierung als Legalisierung illegal erworbener ökonomischer und politischer Macht erweisen.

Dr. Rainer Huhle – Nürnberger Menschenrechtszentrum

#### **4. Zusammenfassung der Diskussion zur Bewertung des Handlungsbedarfs**

Über entscheidende Gefahren des Demobilisierungsprozesses unter der Regierung Uribe bestand auf der Tagung weitgehender Konsens: Rechte der Opfer auf Aufklärung, Reparation und Beteiligung werden bisher missachtet. Es wird nur ein Teil der bewaffneten Akteure und nur ein Teil der paramilitärischen Gruppen erfasst. Es ist nicht sichergestellt, dass demobilisierte paramilitärische Gruppen vollständig entwaffnet werden und die Gewalt gegen die Bevölkerung beenden. Da die Demobilisierung ohne Friedensschluss inmitten anhaltender Kämpfe stattfindet, wird sie als Kriegsstrategie wahrgenommen.

Laut Veronika Ulbert, Referentin für Kolumbien und Ekuador im BMZ, nimmt das BMZ gegenüber der Politik Uribes eine sehr vorsichtige Haltung ein. Grundsätzlich werde die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit Kolumbien fokussiert auf den Schwerpunkt „Friedensentwicklung und Krisenprävention“. Hierzu gehöre die Förderung ausgewählter staatlicher Strukturen, die Förderung der Zivilgesellschaft sowie die Förderung des Vertrauens zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Hinsichtlich der Demobilisierung habe die Regierung Uribe Anfang 2004 das BMZ um Unterstützung bei der Wiedereingliederung früherer Kämpfer gebeten. Den umfangreichen Antrag habe das BMZ sehr gründlich geprüft.

Das BMZ habe sich schließlich entschlossen, einen kleinen Teil des Projekts „Beratung für die Wiedereingliederung von demobilisierten Kindern und Jugendlichen“ zu fördern. Beraten werden auf Wunsch des BMZ Institutionen der Jugend- und Familienförderung, statt - wie von der kolumbianischen Regierung gewünscht - die mit dem Demobilisierungsprozess beauftragten staatlichen Stellen. Das BMZ, so Ulbert, wolle Ex-Kombattanten nicht finanziell unterstützen und fördere das Programm nur mit Beratung, nicht mit Geld. Eine Unterstützung des gesamten Demobilisierungsprozesses komme für das BMZ nicht in Frage, weil dessen Ziel unklar und der Prozess intransparent sei.

##### **Menschenrechtsansatz versus gewaltreduzierendem Ansatz**

Unterschiedliche Standpunkte wurden zwischen Vertreter/innen von Menschenrechtsorganisationen und Organisationen, die einen gewaltreduzierenden Ansatz verfolgen, deutlich. Während eine Vertreterin einer kirchlichen menschenrechtlichen Organisation jede Unterstützung des DDR-Prozesses in seiner gegenwärtigen Form ablehnte, wand der Vertreter einer nichtstaatlichen Fachorganisation ein, dass Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern eine der dringendsten Aufgaben sei, um überhaupt eine Voraussetzung für Entwicklung zu schaffen. Er forderte, dem Abbau der Gewaltapparate einen höheren Stellenwert zu geben, statt sich auf Wahrheit und Strafverfolgung zu konzentrieren. Vor irgendeinem anderen Fortschritt müssten zuerst die Kämpfe aufhören.

Dem Dissens liegt zum einen eine Spannung zwischen der Orientierung an Menschenrechten einerseits und dem Vorrang für Konfliktbeilegung



andererseits zugrunde. Vom Gesichtspunkt der Menschenrechte sind, wie die Menschenrechtsvertreterin bemerkte, viele Grundsätze nicht verhandelbar. Hinzu komme, so Huhle, dass in Kolumbien - anders als etwa im Sudan - die Justiz während des gesamten Konflikts weiter gearbeitet habe. Es wäre für einen dauerhaften Frieden kontraproduktiv, nun die Rechtsstaatlichkeit durch einen fragwürdigen Friedensprozess zu untergraben. Dagegen steht jedoch, dass die Konfliktbeilegung häufig Kompromisse mit Kriegsparteien erfordert. Diese Spannung, so ein Ergebnis der Tagung, ist nicht theoretisch aufzulösen.

Andererseits wurde dem Vertreter der Fachorganisation von anderen Gesprächsteilnehmern eine Fehleinschätzung des Kontextes vorgehalten. Man könne keinen DDR-Prozess unterstützen, ohne die Folgen abzuwägen. Das könne einen späteren Friedensprozesse behindern statt fördern. Schließlich sei noch nicht einmal klar, ob die Demobilisierung in Kolumbien wirklich zu einer Verringerung der Zahl der Kämpfer führe (speziell auf Seiten der paramilitärischen Gruppen).

Daraus folgt aber nicht zwingend, dass deutsche Akteure in einer defensiv-ablehnenden Haltung verbleiben sollten. Laut Dörte Wollrad, der Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik der Friedrich-Ebert-Stiftung, stimmten staatliche wie nichtstaatliche deutsche Akteure darin überein, dass sie einen Friedensprozess in Kolumbien befürworteten und die gegenwärtige Demobilisierung noch nicht als solcher anzusehen sei. Aber bietet sie vielleicht Ansatzpunkte, die zu einem Friedensprozess führen? Wie kann man diese fördern, ohne sich für fragwürdige Ziele einspannen zu lassen?

Zu diesem Zweck wünschte sich Wollrad Druck auf die kolumbianische Regierung nicht nur von Seiten des BMZ, sondern auch des Auswärtigen Amtes. Auch Gleichmann plädierte dafür, über Uribes Politik hinaus zu denken und einen breiteren Friedensansatz ins Spiel zu bringen. Katharina Hübner-Schmid, Mitglied der Gruppe Friedensentwicklung, wandte ein, wie ein sinnvoller Friedensprozess aussehen sollte, sei erkennbar. Die Frage sei, ob man konkrete Ansatzpunkte finde, ihn mit den Mitteln, die Deutschland zur Verfügung stehen, auch in Gang zu bringen.

### **Konsens für ein kritisches Engagement**

In der Diskussion wurden drei Handlungsoptionen gegenüber Uribes Initiative genannt: Entweder man finde das Konzept akzeptabel, beurteile die Demobilisierung als Schritt in die richtige Richtung und unterstütze sie; oder man finde das Konzept gefährlich und lehne Hilfe ab; drittens bestehe die Möglichkeit, den Demobilisierungsprozess notgedrungen als Ansatzpunkt eines Engagements zu nutzen, jedoch mit dem Ziel, auch das Konzept zu verändern. In der Abschlussdiskussion zeichnete sich eine Zustimmung für die dritte Option ab. Wenn die Bundesregierung sich entschließt, einen Demobilisierungsprozess zu unterstützen, so erklärte Christiane Schwarz, sollte sie darauf drängen, dass internationale Standards eingehalten werden und der Prozess ein integraler Friedensprozess wird, d.h. dass er auch die Guerilla-Gruppen mit einbezieht. Andere Stimmen forderten, nicht nur Risiken zu benennen, sondern auch positiv

zu formulieren, welcher Prozess unterstützt werden solle. Nur so könne die abwehrend reaktive Haltung gegenüber der kolumbianischen Regierung überwunden werden.

Welche Instrumente können deutsche Akteure auf welcher Ebene dafür einsetzen? Juristische Beratung habe dazu beigetragen, dass der zweite Entwurf des Gesetzes, der besondere Strafverfahren für Demobilisierte vorsieht, gegenüber dem ersten bereits verbessert worden sei. Kritische Begleitung des Gesetzgebungsprozesses und eine Operationalisierung der Konzepte „Gerechtigkeit, Wahrheit und Wiedergutmachung“ sei auch weiterhin gefragt. Als zweite Möglichkeit wurde eine verstärkte und abgestimmte internationale Verifikation des Waffenstillstands genannt. Von besonderem Interesse sei auch, was mit den bisher Demobilisierten geschehe.

Die Frage ist daher, ob und wie das Instrumentarium des BMZ eingesetzt werden kann, um den Demobilisierungsprozess in Richtung auf einen Friedensprozess zu verändern. Detaillierte Handlungsempfehlungen für die EZ konnte die Tagung noch nicht erarbeiten. Einigkeit bestand aber darin, dass dafür auch Einwirkung außenpolitischer Akteure notwendig sei.

## **5. Nächste Schritte**

Die Beteiligten sahen Bedarf an einer Fortsetzung des Fachdialogs in dem Themenbereich Demobilisierung, Reintegration und Straflosigkeit. Dafür müsse eine Form gefunden werden, die es erlaube, regelmäßig politisch komplexe und sensible Themen für externe Akteure in kleinerem Rahmen zu diskutieren, und andererseits bestimmte Teilaspekte mit externem Fachwissen zu vertiefen. Alle Beteiligten hatten großes Interesse an der Mitwirkung des Auswärtigen Amtes an einem solchen Fachdialog.

Zwei unterschiedliche Formen für Folgemaßnahmen wurden vorgeschlagen:

### **A) Regelmäßig stattfindende „Dialogrunden“**

Die Dialogrunden sollten mit begrenzter Teilnehmerzahl unter Einbeziehung der unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure (BMZ, staatliche EZ, Nichtregierungsorganisationen, Hilfswerke, politische Stiftungen) den aktuellen Verhandlungsprozess beobachten. Inhaltlich können bestehende Ansatzpunkte diskutiert werden, den Prozess zu einem umfassenden Friedensprozess zu erweitern. Das Wissen um die unterschiedlichen Rollen staatlicher und nichtstaatlicher externer Akteure in Kolumbien soll genutzt werden, um die eigenen Politiken kritisch zu überprüfen.

### **B) Einmalige anlassbezogene Fachgespräche**

Bei anlassbezogenen Fachgesprächen zu ausgesuchten Themen sollte externe Expertise einbezogen werden, wenn bei verschiedenen Organisationen Bedarf an der Vertiefung eines Themas besteht.

Für beide Austauschformen kann FriEnt weiterhin als Plattform dienen und die Moderation übernehmen. Vorbereitung und Durchführung sollten in Arbeitsteilung zusammen mit wechselnden Institutionen erfolgen. Die Form des Austausches sollte nach einem Jahr gemeinsam ausgewertet werden.

## ANHANG I - Liste der Workshop-Teilnehmer/innen

Name	Organisation
Prof. Dr. Ambos, Kai	Lehrstuhl ausländisches und internationales Straf- und Strafprozessrecht, Universität Göttingen
Becker, Sabine	Praktikantin, BMZ
Brede, Dunja	Fachplanerin Kompetenzfeld Krisenprävention, GTZ
Burgmaier, Evelyn	Koordinatorin Kolumbien-Projekt, Peace Brigades International - Deutscher Zweig
Dr. Faltas, Sami	Projektleiter, Bonn International Center for Conversion (BICC)
Fingscheidt, Annette	Koordinatorin Lateinamerika, Team Menschenrechte, Diakonisches Werk der EKD
Girón, Ortiz Claudia	Projektkoordinatorin, Fundación Manuel Cepeda, Bogota
Gleichmann, Colin	Leiter Sektorberatungsvorhaben Kleinwaffenkontrolle, GTZ
Hieronymus, Christiane	Referentin Menschenrechte, Referat 211, BMZ
Hübner-Schmid, Katharina	Vertreterin der GTZ, Gruppe FriEnt
Dr. Huhle, Rainer	Nürnberger Menschenrechtszentrum
Ludermann, Bernd	Fachjournalist
Koth, Markus	Fellow, Bonn International Center for Conversion (BICC)
Dr. Möller, Sigrid	Regionalleiterin Andenländer, GTZ
Rubio Serrano, Rocio	Unabhängige Gutachterin
Scheufele, Gabriela	Ländermanagerin Kolumbien, GTZ

Schwarz, Christiane	Kolko e.V./Deutsche Menschenrechtskoordination Kolumbien
Dr. Tate, Winifred	Wissenschaftlerin, Washington University
Dr. Ulbert, Veronika	Länderreferentin Kolumbien u. Ekuador, Referat 224, BMZ
von Borries, Bodo	Vertreter des Konsortiums Ziviler Friedensdienst, Gruppe FriEnt
Wilmsen, Christian	Leiter Referat 224 (Südamerika), BMZ
Wollrad, Dörte	Leiterin Referat Lateinamerika und Karibik, Friedrich-Ebert-Stiftung

## ANHANG II - Programm des Fachgesprächs

**Mittwoch, 3. November 2004**

**10.30 - 10.45 Einführung in die Fachtagung**

*Katharina Hübner-Schmid und Bodo von Borries*

**10.45 - 13.00 Politische und völkerrechtliche Rahmenbedingungen von Demobilisierungs- und Reintegrationsprozessen**

Demobilisierung und Reintegration - „State of the Art“ und „Lessons Learnt“

*Colin Gleichmann (GTZ)*

Internationale rechtliche Standards für Demobilisierungsprozesse bewaffneter nichtstaatlicher Gruppierungen

*Prof. Dr. Kai Ambos (Universität Göttingen)*

Politische Bedingungen für die Unterstützung von Demobilisierungsprozessen

*Dr. Winifred Tate (Washington University)*

Diskussion

**13:00 - 14:00 Mittagessen**

**14.00 - 15.30 Aktuelle Fragestellungen in Kolumbien - politische und soziale Voraussetzungen für Demobilisierung**

Reintegration für wen und in welchem Rahmen? Erfahrungen und Herausforderungen bisheriger Demobilisierungsprozesse in Kolumbien

*Rocio Rubio Serrano (Beraterin Interamerikanische Entwicklungsbank)*

Frieden durch Straflosigkeit? Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung“ für die Opfer

*Claudia Girón Ortiz (Fundación Manuel Cepeda)*

Politischer Akteur, verlängerte Arm des Staates oder (Drogen-) Kriminelle? Unter welchen Bedingungen können bewaffnete nichtstaatliche Gruppierungen demobilisiert und reintegriert werden?

*Dr. Rainer Huhle (Politikwissenschaftler, Nürnberger Menschenrechtszentrum)*

Diskussion

**15.30 - 16.00**      **Kaffee/Tee**

**16.00 - 17.30**      **Chancen und Risiken externer Akteure - im Spagat zwischen Reintegration und Straflosigkeit**

Moderierte Runde

*Dr. Veronika Ulbert (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)*

*Dörte Wollrad (Friedrich-Ebert-Stiftung)*

*Christiane Schwarz (Kolumbien - Koordination / Kolko e.V.)*

*Annette Fingscheidt (Diakonie - Menschenrechte)*

*Moderation: Dr. Sami Faltas (Bonn International Center for Conversion)*

**17.30 - 19.00**      **Arbeitsgruppen**

AG 1: Waffenstillstand und Friedensprozess - Voraussetzungen für Demobilisierung in Kolumbien?

*Moderation: Colin Gleichmann*

AG 2: Beobachter, Mahner, Berater? - die Rolle regionaler und multilateraler Organisationen in Demobilisierungs- und Friedensprozessen.

*Moderation: Dr. Rainer Huhle*

AG 3: Gleichzeitigkeit von Strafverfolgung, Wiedergutmachung und Demobilisierung - Ist das „ley de justicia y reparación“ eine ausreichende Grundlage?

*Moderation: N.N*

#### **Donnerstag, 4. November 2004**

9.00 - 10.30      Fortsetzung Arbeitsgruppen

10.30 - 10.45      Kaffeepause

10.45- 11:15      Präsentation Ergebnisse der Arbeitsgruppen

11:15 - 12:30      Politische Chancen und Risiken für externe Akteure - auf der Suche nach gemeinsamen Handlungsmöglichkeiten staatlicher und nichtstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit

Abschließende Plenumsdiskussion

*Moderation: FriEnt*

**12.30**              **Ende der Tagung**

## ANHANG III - Beiträge der Referenten/innen

### Colin Gleichmann: Demobilisierung und Reintegration - State of the Art und Lessons Learnt

#### 1. Einleitung

Die Demobilisierung und Reintegration von Soldaten ist ein sehr altes Phänomen. Vor knapp 2000 Jahren stand hier in Bonn die Legio I Germanica. Noch heute prägt der Grundriss des römischen Heerlagers die Innenstadt von Bonn. Nach 20 Jahren Dienst im römischen Heer wurde den Legionären in der Umgebung Land zugeteilt. Die ehemaligen Legionäre machten aus Köln, Bonn und Mainz prosperierende Städte. Willkommen, also, in dieser Stadt der Ex-Kombattanten. Ob es heute noch viele Ex-Kombattanten in Bonn gibt, wissen wir nicht. Wenn, dann sind es wohl die ehemaligen Kindersoldaten des Volkssturms aus dem zweiten Weltkrieg.

Das Thema meines Vortrags sind die Programme zur Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten. Zu Beginn dieses Fachgesprächs über Kolumbien möchte ich über laufende Demobilisierungsprogramme in anderen Ländern berichten und die die multilateralen Bemühungen für Standards bei der Demobilisierung von Ex-Kombattanten vorstellen. Ich werde bewusst keine Rückschlüsse auf die politische Situation in Kolumbien ziehen und auch keine Empfehlungen für zukünftige Programme in Kolumbien abgeben. Ich stelle lediglich Erfahrungen und Praktiken aus bisherigen Friedensprozessen dar; mit dem Wunsch, dass dies die Perspektiven für die nachfolgende Diskussion erweitert.

#### 2. Was ist Demobilisierung?

Der Prozess der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration wird heute allgemein unter der englischen Abkürzung DDR, also Disarmament, Demobilisation and Reintegration zusammengefasst. Dabei sind Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration einzelne und sich überlappende Abschnitte in einem Prozess. DDR ist meist Teil eines Friedensprozesses; nicht notwendigerweise eines Nachkriegsprozesses.

##### 2.1 Definition Demobilisierung

Der Begriff Demobilisierung bezeichnet eigentlich nur das Gegenteil von **Mobilisierung**, also der Rekrutierung von Truppen. Das, was man früher das Ausheben von Truppen nannte, geschah und geschieht selten freiwillig. In vielen staatlichen Armeen regelt eine gesetzliche Wehrpflicht die Personalrekrutierung. Darüber hinaus führen viele Armeen im Kriegsfall Zwangsrekrutierungen mit oder ohne gesetzliche Grundlage durch. In vielen nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen werden Menschen durch physische, ökonomische und politische Gewalt mobilisiert. Für die freiwillige oder unfreiwillige Entscheidung, sich einer bewaffneten Gruppe anzuschließen, spielt sowohl die Gewalt des zu bekämpfenden Feindes, als



auch die Gewalt, die von der „eigenen“ bewaffneten Gruppe ausgeht, eine wesentliche Rolle.

Aus **militärischer Sicht** bedeutet Demobilisierung die Auflösung oder Außerdienststellung von Truppenteilen oder ganzen Armeen und bewaffneten Gruppen. Die Motive für Demobilisierungen können sehr unterschiedlich sein. Die Anpassung der Truppenstärke an den Bedarf in Friedenszeiten ist der einfachste Grund. Personalreduzierungen können aber auch bei der Reform von Streitkräften oder bei politischen Veränderungen opportun sein. Ökonomische Gründe können zu erheblichen Truppenreduzierungen führen. Weniger Soldaten bedeuten auch mehr Sold für die verbliebenen oder mehr Geld für Waffensysteme.

Klassisches Beispiele für eine geplante Demobilisierung ist die Auflösung von Teilen der US-amerikanischen Armee nach dem zweiten Weltkrieg. Auf Grundlage eines umfassenden nationalen Plans wurde nach 1945 der Transfer von Arbeitskräften zwischen der Armee und der Industrie geregelt. Ebenso beeindruckende Zahlen liefern die Truppenreduzierungen in der ehemaligen Sowjetunion und China in den 1990er Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges.

Erstaunlicherweise ist aber in vielen Fällen die Demobilisierung **kein freiwilliger Prozess**. Wie ich bereits für die Rekrutierung erläutert habe, beruht auch die Demobilisierung nicht immer auf dem Prinzip der Freiwilligkeit des Einzelnen. Denn bei der geordneten Demobilisierung geht es für den einzelnen Kombattanten und seine bewaffnete Gruppe um den Erhalt oder Transfer des individuellen oder kollektiven Status quo, den sie in ihrer bewaffneten Gruppe oder im Land erworben haben.

Die entscheidende Frage bei der Demobilisierung sind daher die ökonomischen und politischen Bedingungen, die dem einzelnen Kombattanten und seiner Gruppe für eine Auflösung der bewaffneten Einheit in Aussicht gestellt werden. Bei der Demobilisierung nach Kriegen werden mit dem Demobilisierungsprogramm die Bedingungen für eine Akzeptanz des Friedens ausgehandelt. DDR Programme sind daher ein wichtiges **Instrument in Friedensprozessen** geworden. An der Schnittstelle zwischen bewaffneter Konfrontation und einem Zustand geregelter Gewalt wirken DDR Programme sowohl nach Innen - als Signal an die eigene Gruppe - als auch nach Außen, gegenüber dem vermeintlichen oder ehemaligen Feind.

An der Gegenüberstellung von Mobilisierung (Rekrutierung) und Demobilisierung wird klar, dass es sich hier um einen Prozess der Transformation der Gewalt handelt. Menschen werden zum Zweck der kollektiven Gewaltanwendung rekrutiert oder sogar gezwungen; geplante nationale DDR Programme versuchen die Umkehrbarkeit (Reversibilität) dieses Prozesses abzubilden. Das heißt vereinfacht gesagt: Mit DDR Programmen sollen politische Kompromisse eines Friedensvertrages als kollektives Angebot an einzelne Kombattanten übersetzt werden.

Im Kontext dieses Fachgesprächs sind besonders solche DDR Prozesse interessant, die nach internen Konflikten stattgefunden haben.

## **2.2 Definition einzelner Abschnitte**

Entwaffnung und Demobilisierung sind nur als Elemente eines festen Programms sinnvoll und Nachhaltig. Hier möchte ich kurz auf die wichtigsten Abschnitte von DDR Programmen eingehen.

### **2.2.1 Planung**

DDR Programme sind geplante Maßnahmen, die sich idealerweise zeitlich, räumlich und strukturell von Nothilfemaßnahmen für Flüchtlinge unterscheiden lassen. Die Planung beginnt vor der formalen Einstellung von Kriegshandlungen und ist dann Teil des Friedensabkommens. Alle betroffenen Gruppen sollten an der Planung beteiligt sein; ebenso externe Organisationen, die als neutrale Schlichter oder zur Verifikation genutzt werden.

### **2.2.2 Entwaffnung**

Die Einsammlung, Kontrolle und Zerstörung von Waffen und Munition der Kombattanten ist ein zentrales Ziel der meisten DDR Programme. Damit soll die unmittelbare Bedrohung, die von einer bewaffneten Gruppe ausgeht, eingedämmt werden. Auch bei der Zivilbevölkerung muss in vielen Ländern eine Entwaffnung durchgeführt werden. Die Entwaffnung ist meist eine vertrauensbildende Maßnahme im Friedensprozess. Im Rahmen von UN Missionen können nur freiwillige Waffenabgaben durchgeführt werden. Auch, wenn es hier nicht zu einer vollständigen Entwaffnung kommt, so ist doch das Signal für den Beginn eines nationalen Friedensprozesses notwendig.

### **2.2.3 Demobilisierung in Schritten**

Bei dem geordneten Demobilisierungsprozess durchlaufen die Ex-Kombattantinnen und Ex-Kombattanten eine Reihe von bürokratischen Stationen, die der Entlassung aus einer modernen Armee nachempfunden sind. In UN Missionen wurden getrennte Lager für die einzelnen Kriegsparteien errichtet, in die die Kommandeure ihre Truppen überführen. In diesen Demobilisierungslagern werden die Kombattanten namentlich erfasst, registriert, medizinisch und humanitär betreut. Wichtigstes Element ist hier die Schaffung neutraler Zonen, in die sich die entwaffneten Kombattanten zurückziehen können, weil dort ihre Sicherheit und humanitäre Versorgung von den UN garantiert wird. Diese Lager bilden die Schnittstelle zwischen dem militärischen und zivilen Status von Kombattanten; sie bilden aber auch ein hohes Gefahrenpotenzial, weil sich hier bewaffnete Gruppen wieder sammeln und konstituieren können.

### **2.2.4 Reintegration**

Die Reintegration definiere ich als den Prozess, in dem ein Ex-Kombattant seinen zivilen Status zurückgewinnt und dabei Zugang zu zivilen Formen von Arbeit und Einkommen erwirbt; wenn sich der ehemalige Kombattant über zivile Wirtschaftskreisläufe und soziale Netzwerke reproduzieren kann. Bei Ex-Kombattanten - und genauso bei intern Vertriebenen und rückkehrenden Flüchtlingen - kann nur in Ansätzen von einer Reintegration gesprochen werden, weil der Krieg und die Gewalt die Optionen und Fähigkeiten der Menschen nachhaltig verändert haben. Eine Rückkehr in den Vorkriegszustand ist nicht möglich. Häufig ist für Ex-Kombattanten

auch nicht der Vorkriegszustand die gültige Messlatte für den persönlich empfundenen Grad der Reintegration; sondern die Hoffnungen und Versprechungen, die ihren Kampf motiviert haben, bilden hier eine komplexe kollektive Erwartungshaltung.

### **2.3 Aktuelle Demobilisierungsprozesse**

Meist unter UN Mandat, aber auch andere internationale Akteure.

#### **2.3.1 Südafrika**

Nach dem Ende der Apartheid war Südafrika in der Lage, die Kombattanten der verschiedenen bewaffneten Bewegungen (ANC, PAC) in die Armee zu integrieren. Die Entscheidung über die Weiterbeschäftigung in der Armee oder eine Entlassung aus der Armee wurde aufgrund von standardisierten Tests gefällt. Natürlich spielte hier der strukturelle und politische Umbau der Armee auch eine große Rolle. Dieses Angebot wurde nicht von allen Ex-Kombattanten wahrgenommen. Dieser Prozess ist nur im Kontext von demokratischen Wahlen, der Aufhebung diskriminierender Gesetzgebung und einer Wahrheitskommission verständlich. Außerdem verfügt Südafrika über ausreichende Ressourcen, um diesen Prozess ohne externe Unterstützung zu managen.

#### **2.3.2 Ruanda**

In Ruanda ist die Rückkehr und Reintegration der ehemaligen Interahamwe Milizen an ein Screening für ihre Beteiligung an den Massenmorden von 1994 gekoppelt. Dieser Prozess ist jedoch nicht direkt an das Internationale Tribunal im benachbarten Tansania gekoppelt. Für viele Ex-Kombattanten ist eine Rückkehr unter diesen Bedingungen aber eine Option.

#### **2.3.3 Burundi**

In Burundi sollen alle bewaffneten Gruppen in die staatliche Armee aufgenommen werden und erst im Laufe der nächsten Jahre aus der Armee entlassen werden. Ein Anstieg des Rüstungshaushalts wird dabei auch von den Gebern in Kauf genommen, die durch Budgethilfen in anderen Bereichen diese Lösung überhaupt erst ermöglichen.

#### **2.3.4 Liberia**

Bereits zum zweiten Mal stellen die UN mit einer großen Mission ein DDR Programm in Liberia zusammen. An der laufenden Operation gibt es erhebliche Kritik auch aus den Reihen der UN. Die Auszahlung von Bargeld und die freiwillige Entwaffnung waren so verknüpft, dass der Waffenrückkauf eine Dynamik bis in die Nachbarländer entwickelt hat. Die Zahl der Ex-Kombattanten liegt heute 3x höher als bei den ersten Schätzungen.

### 2.3.5 Sudan

Im Sudan hat ein langer Planungsprozess für ein DDR Programm begonnen, der letztlich als Teil des Friedensprozesses gesehen wird. Da der Südsudan eine Teilautonomie anstrebt, wird hier keine Integration in eine nationale Armee angestrebt. Leider sind die so genannten Reitermilizen in der Provinz Darfur noch nicht Teil eines Demobilisierungsplans. Da das Land de Facto geteilt ist, werden hier auch von der internationalen Gemeinschaft separate Lösungen angestrebt.

## 3. Kriterien für den DDR Prozess

### 3.1 Prozess, nicht Institution

DDR Programme sind integrale Bestandteile eines Friedensprozesses. Sie sind nur als Gesamtlösung für alle bewaffneten Gruppen im Land denkbar. Teilangebote an einzelne Gruppen sind immer möglich und nicht selten Ausdruck von wechselnden Koalitionen. Das Spektrum von Teillösungen ist breit und gehört zum klassischen Repertoire der Verlängerung der Politik mit anderen Mitteln. Durch die Auflösung von einzelnen Truppenteilen, finanzielle Angebote an Führer bewaffneter Gruppen und Amnestien für die radikalsten Elemente lassen sich Machtkonstellationen verändern und Friedensprozesse vorbereiten. Sie konstituieren jedoch kein DDR Programm. Häufig verzögern diese Teillösungen eine nationale Lösung auf lange Sicht.

### 3.2 Beteiligte und Zielgruppen

Eine Friedenslösung ist nur möglich, wenn wirklich **alle militärischen Akteure** und bewaffneten Gruppen beteiligt sind und auch zu Zugeständnissen bereit sind. Dies schließt selbstverständlich auch Armeen anderer Länder ein, die Truppen im Land stationiert haben. Immer häufiger entwickeln sich DDR Programme daher zu regionalen Friedensprozessen. Bestes Beispiel hierfür sind die geplanten Demobilisierungen in der DR Kongo. Dazu gibt es ein Programm der Weltbank, in das bis zu neun Staaten einbezogen sind.

Beteiligte sind aber auch UN Organisationen, Regionalorganisationen (wie z.B. OSZE, AU, OAS), die die Einhaltung von Friedensverträgen überwachen, sowie Geber, die direkt oder indirekt die Transformation finanzieren.

**Zielgruppen und Begünstigte** von DDR Programmen sind primär die Ex-Kombattanten und ihre Familien. Ganz wichtig ist aber, dass der politische und ökonomische Mehrwert für die gesamte Bevölkerung sichtbar und spürbar wird. Nur ein Rückgang von Gewalt, eine Erhöhung der Bürgersicherheit und eine Veränderung der Kriegsökonomie rechtfertigen die hohen Kosten von DDR Programme. Eine langfristige Begünstigung von Ex-Kombattanten, z.B. durch Pensionen, Steuer- oder Zoll-Privilegien, muss auf jeden Fall vermieden werden.

### **3.3 Wichtige Akteure im DDR Prozess**

#### **3.3.1 International - Multilateral**

Auf internationaler Ebene stellt der UN Einsatz mit dem Mandat des UN Sicherheitsrats immer noch einen Standard dar. Allerdings gibt es heute auch viele DDR Programme, die durch nationale und regionale Initiativen zustande kommen.

#### **3.3.2 National - staatlich**

In den meisten Ländern wird das DDR Programm durch eine nationale Kommission gesteuert, die sich aus zuständigen Ministerien und Vertretern der Friedensparteien zusammensetzt. Diese Kommissionen sind zivil und mit einem zeitlich befristeten Mandat ausgestattet. Sie haben kein Mandat Verordnungen zu erlassen, sondern koordinieren lediglich die Umsetzung von DDR Abkommen.

Ganz wichtig ist die Information und Einbeziehung der **Zivilgesellschaft**. Wenn DDR Programme wirklich integrierende und friedenskonsolidierende Wirkung haben sollen, muss dieser Prozess von der ganzen Gesellschaft getragen werden. Besonders traditionelle und religiöse Instanzen müssen beteiligt sein und auch Einfluss nehmen können.

#### **3.3.3 Rechtliche Standards**

Demobilisierung findet in den meisten Ländern unter der Annahme statt, dass dies kein Instrument ist, um gewalttätige Gruppen zu zerschlagen und zu entwaffnen. DDR Programme sind kein Instrument, um Kriegsverbrechen zu sühnen. Die rechtlichen Grundlagen für DDR Programme sind in vielen Ländern sehr dünn. Oft finden sie sogar außerhalb existierender Regelungen über Pensionen und Sold statt. Amnestien für bewaffnete Gruppen werden in der Regel vor den DDR Programmen ausgehandelt, damit überhaupt eine räumliche Bewegung und Kontrolle der Gruppen möglich ist. Tribunale für Anführer und einzelne Täter schließen ein Programm für die übrigen Mitglieder einer Gruppe nicht aus.

### **4. Lessons Learnt**

#### **4.1 Einheitlicher Standard fehlt**

Obwohl DDR Programme seit ca. 15 Jahren fester Bestandteil von Mandaten für UN Friedensmissionen sind, fehlt bisher ein einheitlicher Standard. Der Grund hierfür liegt in den unterschiedlichen Mandaten für Friedensmissionen, in denen oft nur Teillösungen umgesetzt werden. Dies hat zu einer Vielzahl nicht koordinierter Aktivitäten von mehreren UN Organisationen, der Weltbank und großer internationaler NROs geführt. In der UN haben sich deshalb jetzt das Department for Peacekeeping Operations UNDPKO, das UN Entwicklungsprogramm UNDP und fünf weitere Organisationen zusammengetan, um einen integrierten Ansatz zu entwickeln. Geber wollen in Zukunft auch vermeiden, dass sie von mehreren multilateralen Organisationen und internationalen NRO gleichzeitig um Finanzierungen für parallele Programme gebeten werden.

#### **4.2 Orientierung auf die Umsetzung von Friedensvereinbarungen**

Fast immer sind DDR Programme Teil eines Friedensplans. Diese Integration ist gewollt, verzögert aber auch den Abschluss von Friedensvereinbarungen. Die Konfliktparteien können Verzögerungen nutzen, um sich ökonomische und militärische Vorteile zu verschaffen. Es entsteht ein Pokern mit der internationalen Gemeinschaft, bis ein ‚Preis für den Frieden‘ ausgehandelt ist. Die Kosten vieler Friedensabkommen sind nicht mehr durch die internationale Gemeinschaft zu finanzieren. Dies schlägt sich in zu schwachen UN Missionen und zu knappen Zeitplänen nieder.

#### **4.3 Kurzfristige ökonomische Faktoren im Vordergrund**

Die Weltbank hat in vielen Ländern Entlassungsgelder für Ex-Kombattanten über Kredite finanziert. Diese Art der Entlassungsgelder erfreut sich bei vielen Regierungen großer Beliebtheit, weil damit sofortige, sichtbare materielle Leistungen erreicht werden können. Langfristige Investitionen sind selten. Oft fehlt das Geld für langfristige Qualifizierungsmaßnahmen und strukturelle Reintegrationshilfen für die betroffenen Familien.

#### **4.4 Strukturelle Reformen**

Die Kurzfristigkeit von DDR Programmen hat in vielen Ländern dazu geführt, dass strukturelle Reformen nicht in Angriff genommen wurden. Im direkten Zusammenhang mit der Demobilisierung muss in den meisten Ländern eine Reform des Sicherheitssektors stattfinden. Leider gibt es bisher nur wenige Beispiele für SSR Programme in postkonfliktiven Situationen.

Auch dringend notwendige Reformen des Rechtssystems werden oft nicht in Angriff genommen, wenn bestimmte Gruppen erst einmal entwaffnet sind. Während der UN Mission gelten oft besondere Bedingungen und Konditionen des Friedensvertrages. Nach einer Übergangsfrist und evtl. Wahlen werden die Verabredungen des Friedensvertrages oft aber nicht durch nationales Recht gedeckt. Dies gilt zum Teil auch für Länder, in denen internationale Tribunale durchgeführt werden.

Keine ausreichende Orientierung auf ökonomische Stabilität und Bürgerrechte.

#### **4.5 Regionale Wirkungen**

Freisetzung von ausgebildeten und kampferfahrenen Kombattanten führt zur Rekrutierung von Söldnerheeren in Nachbarländern, Anstieg von Kriminalität, Sicherheitsdiensten (Beispiel Afrika).

#### **4.6 Sonderrechte für einzelne Gruppen**

UNICEF Standard für Kinder. Führt in einigen Ländern zu parallelen Prozessen und sogar zu einer Fragmentierung. Es wurde bereits eine große Tiefe von rechtlichen Normen, Empfehlungen und Durchführungsstandards für Frauen- und Kinderrechte erreicht, aber grundlegende Fragen der Demobilisierung von meist männlichen Kombattanten bleiben beliebig.

## **5. Schlussfolgerungen und Thesen**

DDR muss integraler Bestandteil eines nationalen Friedensprozesses sein. Dabei gelten nicht immer gleiches Recht und gleiche Leistungen für alle, aber eine integrative Lösung, die einen dauerhaften Interessenausgleich ermöglicht.

### **5.1 DDR muss ein nationaler Prozess sein.**

Alle Truppen im Land müssen Gegenstand der Verhandlungen sein. Eine extern aufoktroierte Lösung ist nicht nachhaltig. Die Zivilgesellschaft und Parlamente müssen den Prozess tragen.

### **5.2 Bei DDR in Konflikten müssen Garantien und Monitoring von den UN oder externen Akteuren gewährleistet sein.**

Garantien für Minderheiten und auch für schwächere Partner im Friedensprozess.

### **5.3 Standardisierung**

Eine zunehmende Standardisierung wird von internationalen Akteuren angestrebt. Gleichzeitig müssen nationale Lösungen möglich sein und kulturelle und politische Situationen berücksichtigen.

## **Prof. Dr. Kai Ambos: Stellungnahme zu den kolumbianischen Gesetzesentwürfen im Rahmen des Demobilisierungsprozesses der Regierung Uribe mit "bewaffneten Gruppen"**

### **I. Vorbemerkung**

Die folgende Stellungnahme beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser auf einer Sitzung der interinstitutionellen „Gruppe Friedensentwicklung“ im Rahmen des Fachgesprächs „Demobilisierung, Reintegration und Straflosigkeit in Kolumbien“ in Bonn am 3. November 2004 gehalten hat. Zu diesem Zeitpunkt standen zwei Gesetzesentwürfe zum aktuellen Friedensprozess in Kolumbien zur Diskussion: Zum einen der **ursprüngliche Regierungsentwurf** vom August 2003, der aus rechtsstaatlicher und völkerrechtlicher Sicht auf erhebliche Kritik gestoßen ist, u.a. auch des Verfassers (vgl. Ambos, in: *La corte penal internacional*, 2004, S. 205 ff., S. 210 ff.). Aufgrund dieser Kritik wurde der Entwurf von der Regierung zurückgezogen und von einigen Parlamentariern (auch der Opposition, u.a. Antonio Navarro Wolf) in Absprache mit der Regierung ein **geänderter Entwurf** im April 2004 vorgelegt (sogenanntes „pliego de modificaciones“). Dieser Entwurf bildete die Grundlage des damaligen Vortrags des Verfassers und der folgenden Analyse (II.). Der darin vorgesehene Verfahrensablauf ist im *Anhang* zu dieser Stellungnahme dargestellt.

Im Herbst 2004 hat eine Gruppe von Parlamentariern (u.a. Senator Rafael Pardo; Abg. Gina Parody, Uribista; Abg. Luis Fernando Velasco Chaves, Liberaler; Abg. Wilson Borja, Alternativa Democrática; Gustavo Petro Urrego, Polo Democrático Independiente; Abg. Telesforo Pedraza, Nueva Fuerza Democrática) einen weiteren Entwurf vorgelegt (hier sog. **Pardo-Entwurf**), der Anfang 2005 im Senat eingebracht wurde (proyecto de ley 208/2005). Die Regierung selbst hat ihren neuen Entwurf im Februar 2005 (**RegE 2005**) vorgelegt. Unter III wird auf diese neueren Entwicklungen eingegangen; es wird sich zeigen, dass sie die hier unter II. geäußerten Bedenken teilweise aufgreifen. Weitere Entwürfe (u.a. proyectos de ley 180/2004 der Senatorin Piedad Córdoba; 207 sowie 209/2005 des Senators Moreno de Caro; 210/2005 des Senators Ricardo Español; 212/2005 von Armando Benedetti) können im Rahmen dieses Auftrags nicht berücksichtigt werden; ihre Existenz zeigt aber die Komplexität der Problematik und die Vielschichtigkeit der Ansätze, die eine genauere Analyse notwendig machen würde.

### **II. Probleme des Entwurfs vom April 2004, insbesondere aus völkerstrafrechtlicher Sicht**

#### **1. Völkerrechtliche Vorgaben**

Der völkerrechtliche Rahmen wird durch die Interamerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK), die Rechtsprechung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs und das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH-Statut) abgesteckt. Auf interamerikanischer Ebene folgt aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs (von Velásquez-Rodríguez bis zu 19 Comerciantes vom 5.7.2004), dass aus der AMRK eine Verfolgungs- und Bestrafungspflicht



bei schweren Menschenrechtsverletzungen besteht. Als solche gelten das Verschwindenlassen von Personen, extralegale Hinrichtungen und Folter. Im Einzelnen ergeben sich daraus folgende völkerrechtliche Pflichten der Vertragsstaaten der **AMRK**:

- Zugang zu Gericht und *gerichtlicher Schutz* aufgrund Art. 8, Abs. 1, 25 AMRK und zwar „gemäß den in der Konvention vorgesehenen Standards“ (Urteil vom 5.7.2004, §§ 159 ff., 181).
- *Untersuchungs- und Ermittlungspflichten* der zuständigen Behörden der Vertragsstaaten, und zwar „mit Ernsthaftigkeit und nicht als eine bloße Formalität, die von vornherein zur Unwirksamkeit verurteilt ist“ (ebd., § 184), „mit dem Ziel, alle tatsächlichen und intellektuellen Täter der begangenen Verletzungen zu identifizieren, abzuurteilen und zu sanktionieren“ (§ 263) sowie die „ernsthafte Suche nach den Resten der Opfer“ (§ 264 ff.).
- Das *Recht der Opfer auf Wahrheit* (§ 176), wobei diesem nicht ohne Weiteres mit inner-staatlichen Verfahren genüge getan wird, sondern mit „dem Recht der Opfer und seiner Familienangehörigen auf die Wahrheit des Geschehenen und auf eine Sanktion der Verantwortlichen“ (§§ 188, 258).

Der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof hat weiterhin festgestellt, dass *Wiedergutmachung auch durch ein gerechtes Urteil* geleistet werden könne: „Das Urteil stellt per se eine Art der Wiedergutmachung dar.“ (ständige Rechtsprechung, zuletzt ebd. § 247, vgl. dort auch für die Formen der Wiedergutmachung §§ 253 ff., die teilweise denen des Entwurfs entsprechen, wird doch etwa auch ein Monument als symbolische Wiedergutmachung, §§ 272 ff., genannt).

Kolumbien ist auch dem **IStGH-Statut** verpflichtet. Kolumbien hat am 5.8.2002 sein Ratifikationsinstrument hinterlegt (Art. 125 Abs. 2 Statut), das Statut ist damit für Kolumbien am **1.11.2002** in Kraft getreten (Art. 126 Abs. 2), ab diesem Zeitpunkt begangene völkerrechtliche Kernverbrechen (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Art. 5-8) können grundsätzlich vom IStGH verfolgt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Kolumbien mittels einer Erklärung gemäß Art. 124 die Zuständigkeit des IStGH bezüglich Kriegsverbrechen auf sieben Jahre ausgesetzt hat (also bis zum 1.11.2009). Unabhängig von diesen, die *Zuständigkeit des IStGH* betreffenden Fragen, ergeben sich aus dem Statut zahlreiche Vertragstreuepflichten für Vertragsstaaten, also auch Kolumbien, und zwar insbesondere die Verpflichtung, die *Straflosigkeit* der genannten völkerrechtlichen Kernverbrechen zu *verhindern*. Die Verabschiedung eines Gesetzes, dass die Straflosigkeit für die genannten Kernverbrechen vorsieht, wäre mit diesen Verpflichtungen unvereinbar. Handelt es sich um nach dem 1.11.2002 begangene Taten des Völkermords oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit wäre überdies der IStGH zur Verfolgung zuständig. Der in Art. 17 vorgesehene Komplementaritätsgrundsatz, der grundsätzlich einen Vorrang der Strafverfolgung durch den Territorialstaat anordnet, würde Kolumbien in diesem Fall wenig helfen, denn Kolumbien wäre - aufgrund eines solchen Gesetzes - gerade nicht zur Strafverfolgung im Sinne dieser Vorschrift fähig. Im Übrigen würde die Verabschiedung eines solchen

Gesetzes auch erhebliche Zweifel im Hinblick auf den Strafverfolgungswillen Kolumbiens aufkommen lassen. Unverhältnismäßig niedrige Strafen könnten vom IStGH ebenfalls als Ausdruck eines fehlenden ernsthaften Verfolgungswillens verstanden werden.

## 2. Probleme des Entwurfs

Anknüpfend an die vorherigen Ausführungen stellt sich insoweit zuvörderst die Frage, ob eine erhebliche Strafmilderung auf fünf bis zehn Jahre bei völkerrechtlichen Kernverbrechen mit dem **Gebot ernsthafter Strafverfolgung** und **gerechten Schuldausgleichs** vereinbar ist. Das Problem stellt sich hier als Verhältnismäßigkeit im umgekehrten Sinne dar, nämlich im Hinblick auf die Höchststrafe von 40 Jahren im allgemeinen kolumbianischen Strafrecht (vgl. Art. 58 Nr. 3, 104 Nr. 9, 135 ff., 165, 180 f. Código Penal) bzw. von 60 Jahren (bei Delikt Konkurrenz) und 50 Jahren (in den übrigen Fällen) aufgrund des am 1.1.2005 in Kraft getretenen Gesetzes 890/2004 (es erhöht die Strafe bei allen Delikten um 1/3 im Hinblick auf die Mindeststrafe und um die Hälfte im Hinblick auf die Höchststrafe). Wird man eine effektive Strafe von max. 10 Jahren für schwerste Menschenrechtsverletzungen als in diesem Sinne verhältnismäßig betrachten können, wenn weniger schwere Straftaten nach allgemeinem kolumbianischem Strafrecht mit höheren Strafen bedroht werden? Die Beantwortung der Frage würde eine genauere Untersuchung des kolumbianischen Strafsystems in normativer und empirisch-praktischer Hinsicht erforderlich machen, denn sie kann - angesichts weltweit erheblich divergierender Strafraumen - nicht abstrakt, sondern nur konkret im Hinblick auf das betroffene Kriminaljustizsystem beantwortet werden. Die Entwürfe vom August 2003 und April 2004 behandeln alle Verbrechen gleich und enthalten - im Gegensatz zu den beiden neueren Entwürfen (dazu III.) - keine Ausnahme für die genannten völkerrechtlichen Kernverbrechen. Es wird nur (Art. 16 Entwurf April 2004) als Voraussetzung der Strafmilderung verlangt, dass das Verbrechen im Zusammenhang mit den Zielen der bewaffneten Organisation und während oder gelegentlich der Zugehörigkeit zu dieser Organisation begangen wurde.

Ein weiteres Problem der beiden Entwürfe besteht in dem erheblichen **Einfluss des Präsidenten** auf das vorgesehene Verfahren (vgl. auch Anhang). Bei günstiger Stellungnahme des Tribunals über die Zulässigkeit einer Vergünstigung liegt deren Gewährung im Ermessen des Präsidenten (Art. 13). Damit wird der Grundsatz der Gewaltenteilung jedenfalls für die Fälle verletzt, in denen das Tribunal die Begünstigung für zulässig hält. Die Art der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe wird von der Regierung bestimmt (Art. 15, „casa por cárcel“). Dies hat dem Entwurf den Vorwurf eingetragen, eine Spezialgerichtsbarkeit/-gerechtigkeit des Präsidenten zu schaffen.

Der Entwurf verhält sich nicht klar zur **rechtlichen Qualifikation** der in Rede stehenden **Taten**. Er spricht allgemein - im Zusammenhang mit der Opferdefinition (Art. 1) von „strafbare Verhaltensweisen, die gelegentlich des bewaffneten Konflikts begangen wurden“ Warum spricht er nicht von Verbrechen des humanitären Völkerrechts oder völker(straf)rechtlichen Verbrechen? Es fehlt jedenfalls nicht an spanischen Begriffen:

delitos/crímenes del conflicto armado/del derecho humanitario internacional, crímenes internacionales etc. Man scheint hier mit der Begrifflichkeit verbundene (völkerrechtliche) Rechtsfolgen vermeiden zu wollen. Auch insoweit gehen die jüngeren Entwürfe mit der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Kolumbiens offensiver und selbstbewusster um (vgl. III.).

Der im Entwurf vorgesehene **Verfahrensablauf** (vgl. Anhang) ist geprägt von einer Unterscheidung zwischen einem hier sog. Normalverfahren und einem abgekürzten Verfahren aufgrund eines Geständnisses der sich stellenden Personen. Ferner wird auf Verfahren nach Abschluss eines Friedensabkommens Bezug genommen (Art. 7). Insoweit stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die Erwartung nachträglicher Ermittlungen und Verfahren überhaupt realistisch ist. Was das abgekürzte Verfahren angeht, so wird aufgrund des Inkrafttretens der neuen Strafprozessordnung (CPP) zum 1.1.2005 diese anwendbar sein, damit statt der „sentencia anticipada“ (Art. 40 ff. CPP 2000) also die Regeln der aceptación de cargos“ (Art. 346 ff. CPP 2004). Daraus könnten sich gewichtige Unterschiede ergeben, setzt doch die *sentencia anticipada* ein Geständnis voraus und damit bestimmte Ermittlungen zu dessen Verifikation. Die neuen Entwürfe ordnen deshalb *a limine* Ermittlungen zur Überprüfung des Geständnisses an (Art. 19 Pardo-Entwurf, Art. 32 RegE. 2005). Dies ist auch vor dem Hintergrund der bisherigen kolumbianischen Erfahrung mit Strafmilderung aufgrund Geständnisses notwendig. Denn ohne Umfang und Wahrheitsgehalt eines solchen Geständnisses überprüfen zu können, kann ihm schlechterdings keine strafmildernde Funktion zugeschrieben werden.

Die generell komplexe Frage des **Verhältnisses von historischer Wahrheit und individuellen Strafverfahren** wird von dem Entwurf nicht angemessen behandelt, geschweige denn gelöst. Der Entwurf sieht keine Wahrheitskommission, sondern ein Supertribunal für die Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung vor. Der Entwurf vereinigt damit höchst unterschiedliche Funktionen in einer Institution, nämlich einerseits die Funktion der allgemeinen gesellschaftlichen Befriedung durch Vergangenheitsaufarbeitung und Feststellung der Wahrheit und andererseits der individuellen Strafgerechtigkeit durch Verhängung schuldangemessener Strafen. Der Entwurf scheint die Funktion und Leistungsfähigkeit eines Strafverfahrens zu überschätzen und führt fast zwangsläufig zu einer Überforderung der Mitglieder des zu errichtenden Tribunals. Dieses (drei- bis fünfköpfige!) Tribunal hat die Aburteilung der Tatverdächtigen als gerichtliche Funktion im engeren Sinne wahrzunehmen, ferner die Überwachung der Auflagen als gerichtliche Funktion im weiteren Sinne (in dem ursprünglichen Entwurf war dafür eine Verifikationskommission vorgesehen) und schließlich wohl auch die Wahrheitssuche als gesellschaftspolitische Aufgabe. Der Entwurf vermischt die historische Aufklärungsfunktion einer - eben nicht nur mit Juristen besetzten - Wahrheitskommission mit der strafjuristischen Aburteilung von Einzeltaten und -tätern durch ein Gericht. Er setzt sich damit in bewussten Gegensatz zu Erfahrungen in anderen Prozessen der Vergangenheitsaufarbeitung.

Daneben ist noch auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- Ein solches Tribunal kann nicht, wie im Entwurf vorgesehen, durch den Präsidenten der Republik, sondern nur durch ein Organisationsgesetz des Kongresses geschaffen werden. Der Entwurf verstößt insoweit gegen Art. 152 (b) der kolumbianischen Verfassung.
- Der Entwurf äußert sich nicht zur Frage der Gewährleistung der Sicherheit und der Unabhängigkeit der Mitglieder des Tribunals.
- Der Entwurf trennt die Funktion der gerichtlichen Schuldfeststellung (Art. 2) von der Vollstreckung des Schuldspruchs durch spezielle Vollstreckungsrichter (Art. 4). Sollte diese Kompetenz nicht besser in einer Hand liegen?
- Der Entwurf erlegt den Vollstreckungsrichtern die Verifikation der Verpflichtungen der Begünstigten auf (z.B. Art. 25 Abs. 2, Art. 29 Abs. 34), doch ist fraglich, ob eine solche Kontrolle durch Richter praktisch machbar ist.

### III. Neuere Entwicklungen und (vorläufige) Gesamtbewertung

Nach dem beschriebenen Entwurf wurden zwei weitere Entwürfe vorgelegt (s. schon I.). Der **Pardo-Entwurf** wurde ohne Beteiligung der Regierung erarbeitet, dieser jedoch zur Stellungnahme übersandt. Bis Ende des Jahres 2004 und damit bis zum Abschluss der Sitzungsperiode hat die Regierung sich nicht offiziell zu diesem Entwurf geäußert, stattdessen jedoch auf der Geberkonferenz in Cartagena ihren eigenen **RegE 2005** vorgelegt. Damit existiert kein zwischen Exekutive und Legislative *konsentierter Entwurf* (vgl. auch El Tiempo, 3.2.2005: „se rompió diálogo entre Gobierno y congresistas ...“).

Nimmt man eine **Gesamtbewertung** der vorliegenden Entwürfe vor, so kann man sagen, dass, nach dem - vor allem aus Sicht der Geber - inakzeptablen ersten Regierungsentwurf mit den beiden Folgeentwürfen Verbesserungen eingetreten sind. Was zunächst den *Entwurf vom April 2004* angeht, so sieht dieser statt der ursprünglich vorgeschlagenen Strafflosigkeit nun immerhin eine Freiheitsstrafe von fünf bis zehn Jahren vor. Freilich ist darin eine bisher in Kolumbien übliche Sperrvorschrift für besonders schwere Menschenrechtsverbrechen nicht enthalten. Demgegenüber bestimmt der *Pardo-Entwurf* explizit, dass ein Erlöschen der Strafverfolgung durch einen Einstellungsbeschluss der Staatsanwaltschaft in keinem Fall möglich ist, wenn es sich um schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord (nach dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs) sowie Terrorismus handelt (Art. 29 des Entwurfs). Diese **menschenrechtlich-völkerstrafrechtliche Grenze** wird im Hinblick auf die Einstellungsmöglichkeiten des (zu schaffenden) Sondertribunals für die Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung wiederholt (Art. 32 Abs. 1). Der Pardo-Entwurf kommt damit zwar den Bedenken der Gebergemeinschaft entgegen, er sieht aber *keine absolute* menschenrechtlich-völkerstrafrechtliche Grenze im Hinblick auf die Möglichkeit der *vorzeitigen Haftentlassung* vor. Gemäß Art. 33 ff. kann diese auch den Tätern der genannten schweren Verbrechen gewährt werden, wobei allerdings mindestens 5 Jahre tatsächlich verbüßt werden müssen (Art. 35 (b)) und keine Höchststrafe festgesetzt wird. Insoweit

stellt sich die schon oben (II.) aufgeworfene Frage, ob eine solche **Strafe** angesichts der Unrechts- und Schuldschwere der in Rede stehenden Taten und im Vergleich zur kolumbianischen Höchststrafe von 60 Jahren als **angemessen** betrachtet werden kann.

Der Pardo-Entwurf enthält weitere Neuigkeiten, von denen folgende besonders Erwähnung verdienen:

- Die Schaffung einer Abteilung zur Beratung und Verteidigung der Opferinteressen innerhalb der Procuraduría General de la Nación (Art. 15).
- Wiederherstellung auch der bürgerlichen Rechte der Opfer (Art. 51), was etwa auch die politische Rehabilitation eliminiertes Organisationen wie der Unión Patriótica einschließt.
- Ein integriertes Konzept von Gerechtigkeit, Wahrheit und Wiedergutmachung mit besonderer Betonung des Rechtes auf Wahrheit („conservación de archivos“) und des Rechtes der Opfer auf Wiedergutmachungsleistungen (Art. 5, 6, 41 ff., 47 ff., 62 ff.).
- Feststellung und Verbreitung der (gerichtlich festgestellten) Wahrheit (Art. 54).
- Schaffung eines nationalen Wiedergutmachungsrats („Consejo Nacional de reparación a víctimas de la violencia“) zugunsten der Gewaltopfer (Art. 58).
- Vollständige Freilassung der von den illegalen Gruppen Entführten als Voraussetzung eines Friedensabschlusses und der im Gesetz vorgesehenen Begünstigungen (Art. 16 (d)).
- Eine Aufstellung der Güter, insbesondere der unbeweglichen Güter (des Landbesitzes), die von den Mitgliedern der illegalen Gruppen rechtswidrig übernommen wurden (Art. 17 Abs. 6).

Auf den ersten Blick - eine **genauere Analyse** war nicht Teil dieses Arbeitsauftrages und **bleibt vorbehalten** - stellt der *RegE 2005* eine Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Entwurf dar und übernimmt zahlreiche Ansätze des Pardo-Entwurfs (etwa die Schaffung einer Sonderabteilung in der Procuraduría gemäß Art. 28 und eines nationalen Wiedergutmachungsrats gemäß Art. 49). Er bleibt jedoch in den im Hinblick auf die völkerrechtlichen Vorgaben (s. II.) besonders wichtigen („harten“) Fragen hinter dem Pardo-Entwurf und damit den Forderungen der internationalen Gemeinschaft zurück. Was die menschenrechtlich-völkerstrafrechtliche Grenze für schwere Menschenrechtsverletzungen angeht, so ist sie im *RegE 2005* nur im Hinblick auf eine mögliche Einstellung der Staatsanwaltschaft vorgesehen (Art. 11.1); im Übrigen kann solchen Tätern auch die vorzeitige Haftentlassung angeboten werden, wobei eine 2/5 Verbüßung bei effektiver Strafe zwischen 5 und 10 Jahre vorgesehen ist (Art. 18). Zu berücksichtigen ist dabei freilich, dass ein Täter möglicherweise aufgrund kumulativer Strafmilderung von vorneherein unter 5 Jahre verbüßen muss (Art. 18 Abs. 3, auch das bedarf genauerer Analyse!). Entspricht dies i.W. dem Pardo-Entwurf, so sieht der *RegE 2005* als Voraussetzung der Vergünstigung nicht die Rückgabe unbeweglichen (Land-)Besitzes vor und dies scheint in der Tat einer der

Hauptstreitpunkte zwischen den beiden Lagern gewesen zu sein. Weitere problematische Aspekte des RegE sind:

- Bedenklich **Rolle der Exekutive** bei der Verifizierung der von den Demobilisierten gegebenen Informationen: Die Exekutive informiert die Judikative und soll deren Ermittlungen „orientieren“ (Art. 10 insbes. Abs. 5, 6). Damit greift die Exekutive erheblich in eigentlich judikative Funktionen ein.
- Der RegE verhält sich nicht eindeutig im Bezug auf die Definitionen und **Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts** auf dieses Recht (z.B. Art. 5 Abs. 2) und bestimmt die bewaffneten Gruppen auch auf der Grundlage der anerkannten Definition des 2. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen (Art. 7), er sagt aber, soweit ersichtlich, an keiner Stelle, dass in Kolumbien ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt i.S.d. humanitären Völkerrechts vorliegt. Damit nimmt er sich die Möglichkeiten die bewaffneten Gruppen, die eigentlich von dem Demobilisierungsprozess erfasst werden sollten, unter Rückgriff auf die humanitärvölkerrechtlich anerkannte Kombatientendefinition klar zu erfassen. Nach dieser Definition würden **Drogenhändler** oder Gruppen, deren Hauptziel und -tätigkeit der Drogenhandel ist, *a limine* aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen werden, so dass es der Sondervorschrift des Art. 9.1.6 gar nicht bedürfte. Praktisch wird es freilich ohnehin schwierig sein, die Haupttätigkeit des Drogenhandels nachzuweisen.
- Der RegE (und auch der Pardo-Entwurf) enthalten zahlreiche **technische Fehler in prozessrechtlicher Hinsicht**. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass man den Demobilisierungsprozess in das allgemeine Strafverfahren zu integrieren versucht, anstatt von vorneherein ein Sonderverfahren zu schaffen. Dabei werden zum anderen zentrale prozessrechtliche Begriffe und Konzepte verkannt. Ein zentraler Punkt ist insoweit die **Rechtswirkung einer staatsanwaltschaftlichen Einstellung** (Art. 11 ff. „resolución inhibitoria“). Hier sind verschiedene Konzepte im kolumbianischen Strafprozessrecht zu unterscheiden (neben der genannten „resolución inhibitoria“ existieren die „cesación de procedimiento“ und die „preclusión de investigación“) und es wäre äußerst bedenklich, würde man der Einstellung i.S.d. Art. 11 ff. eine Rechtskraftwirkung zuschreiben, denn dann käme eine Wiederaufnahme des Verfahrens, etwa nach Gewinnung neuer Erkenntnisse, grundsätzlich nicht mehr in Betracht. Um das klarzustellen, sollte der Entwurf von vorneherein ein Art *Einstellung auf Bewährung* („suspensión del procedimiento a prueba“) vorsehen, womit die Möglichkeit des Widerrufs der Einstellung bei Nichterfüllung von Bewährungsauflagen oder aus anderen festzulegenden Gründen (z.B. sich nachträglich als falsch herausstellendes Geständnis des Begünstigten) möglich wäre. Problematisch ist auch die Verwendung der **„bedingten Freilassung“** (libertad condicional) im RegE (Art. 18 ff.). Dabei handelt es sich eigentlich prozessrechtsdogmatisch um eine Strafrestaussetzung, nach dem RegE kann sie aber auch nach Vollverbüßung der vorgesehenen Höchststrafe von 10 J. erlassen werden (Art. 18

Abs. 2). Überdies wendet der RegE die Figur auf Verdächtige, Beschuldigte, Angeklagte und Abgeurteilte an (Art. 19), wertet sie damit also zu einer allgemeinen Figur des Strafverzichts oder -erlasses auf.

Abseits dieser eher „technischen“ Fragen liegen zwischen dem Ansatz der Regierung und der linksliberalen bzw. zivilgesellschaftlichen Opposition scheinbar unüberbrückbare Gegensätze im Hinblick auf die vollständige **Aufarbeitung** und Zurechnung der Gewaltakte des Paramilitarismus. Beide Seiten scheinen von einem unterschiedlichen **Wahrheitsverständnis** auszugehen. Während die Regierung das Geständnis bestimmter Einzeltaten von bloßen „*Ausführungstätern*“, den Befehle ausführenden unmittelbar Handelnden („willigen Vollstreckern“), als „Wahrheit“ und damit ausreichend betrachtet (man könnte insoweit von „beschränkter Wahrheit“ oder „Wahrheit i.e.S.“ sprechen), fragen zivilgesellschaftliche Gruppen nach den „*Führungstätern*“, also nach denjenigen, die die intellektuelle und finanzielle Verantwortung für die Gewalt des Paramilitarismus tragen, sie zielen also auf umfassende Wahrheit oder „Wahrheit i.w.S.“. Mit anderen Worten: Während die Regierung die strafrechtliche Vergangenheit der Hintermänner über die Geständnisse der Ausführungstäter (gleichsam als „Sündenböcke“ oder „Bauernopfer“) reinzuwaschen gedenkt, diese wohl sogar politisch rehabilitieren will, geht es der anderen Seite gerade um die Kompromittierung dieser Hintermänner und die Offenlegung der gesamten paramilitärischen Struktur. Die praktische Gefahr des Regierungsansatzes besteht darin, dass über die Geständnisse der Ausführungstäter die „ganze“, umfassende Wahrheit von einer subjektiven und selektiven Wahrheit verdrängt und vielleicht niemals ans Licht der Öffentlichkeit kommen wird. Damit wird die Regierungsposition - zumal gemessen an den üblichen und bekannten Instrumenten nationaler Versöhnungsbemühungen (vgl. zuletzt *Brahimi*, Sonderberater von Kofi Annan, E+Z 2005/2, 59) - einer umfassenden Versöhnungspolitik und Aufarbeitung der vergangenen Menschenrechtsverletzungen nicht gerecht. Dazu bedürfte es zumindest der Einrichtung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission, die zumindest das leistet, was per Strafverfahren, zumal nach den Regierungsentwürfen, nicht zu leisten ist. Erfahrung gibt es derer, nicht zuletzt in Lateinamerika, viele (vgl. zuletzt *Criminal Law Forum* 15, 2004, Heft 1-2, S. 1-272).

### **Dr. Winifred Tate: Political Conditions for the Demobilization Process: Elements for Debate in the International Community**

Controversial conversations between right-wing paramilitary groups and the Colombian government are moving forward in Colombia, despite serious concerns about the nature of the process. The stated goal of this process is to demobilize the estimated 20,000 paramilitary combatants currently fighting in Colombia's long running internal conflict. Various pilot demobilization projects have already begun. For analysts and possible international supporters, this process raises two basic questions. The first is a larger question about the nature of the process: Are negotiations the right strategy to deal with paramilitary violence? The second is a more specific policy question that will be my focus here today: Given that the Uribe administration is advancing in the talks, what should the response of the international community be?

Any effort to define the proper response from the international community requires the fulfillment of clear criteria for management of the process, conditions that have yet to be met by the Uribe government and the paramilitary groups involved in the process. I have outlined five conditions:

1. All paramilitary groups must participate in the process, and clear criteria must be established to distinguish between paramilitary leaders and drug traffickers who are attempting to take advantage of the process.
2. A clear legal framework must be established to prevent the process from becoming simply a means to legalize illicit gains from paramilitary violence and launder profits from the drug trade, including establishing land ownership for property appropriated by paramilitary groups and drug traffickers following forced displacement.
3. All paramilitary groups involved in the process must commit to a comprehensive cease fire verified by international observers, and agree to comply with international humanitarian law.
4. The government must establish a legal framework to prevent impunity for grave human rights violations and ensure compliance with international human rights obligations.
5. The process cannot involve the incorporation of demobilized paramilitary forces into the state security forces in any capacity.

#### **Context for these Conversations**

On July 1, 2004, a "concentration zone" was formally inaugurated to house talks between Colombia's largest paramilitary group, the United Self-Defense Forces of Colombia (AUC), and the government representatives led by Peace Commissioner Luis Restrepo. Since then, several pilot projects for demobilizing smaller blocs of paramilitary fighters have advanced with serious questions about the management and final results of these efforts.



The Uribe administration has invested a great deal of political capital in this process. President Alvaro Uribe currently enjoys extremely high levels of domestic popularity, and is attempting to consolidate political support for a public referendum changing the Constitution to allow re-election. His national security policy has focused on antiterrorist legislation curtailing civil liberties, and an ambitious plan to fortify the security forces and expand the counterinsurgency campaigns targeting the guerrillas, primarily the Revolutionary Armed Forces (FARC). Financial analysts point out that President Uribe has made considerable strides restoring the confidence of international financial institutions in Colombia. A World Bank report released in September, "Doing Business in 2005," deemed Colombia the second most improved country in the world in which to do business, forecasting more than 4 percent this year and next and the country has enjoyed four quarters of sustained economic growth for the first time since 1995, as well as an inflation rate of about 6 percent, its lowest in 30 years. Private investment is expected to increase by more than 20 percent this year.

In this context, the conversations with the AUC leadership have taken center stage in his strategy to address right-wing paramilitary violence, responsible for the majority of human rights abuses in the country. President Uribe has been vocal in his requests for international support. "We ask the world for more decisive and more effective support," Uribe said in a September 29 speech to the U.N. General Assembly. "If it is extended, the violent groups will have no option but to abandon terrorism and accept peace."

To date, international support has been primarily reflected in the role of the Organization of American States' initiative to monitor the process. While critically underfunded, this initiative has a minimal staff and announced their intention of establishing monitoring offices in the region where demobilizations are to occur.

The United States has continued its policy of military and economic assistance to the Colombian government begun through Plan Colombia in 1999; policymakers are currently beginning to debate the second phase. Congress recently voted to double the allowed numbers of active duty US troops in Colombia (from 400 to 800) and increase the number of civilian contractors 50% (from 400 to 600). U.S. assistance has expanded from the counternarcotics mission to protecting oil installations along the Venezuelan border and "counter-terror" organizations - widely interpreted as allowing US assistance to be used for counterinsurgency operations. In Colombian press accounts, US officials have reported plans to provide financial support for paramilitary demobilization programs; through grants to international organizations, the US is currently funding general demobilization efforts. Despite general diplomatic support for the paramilitary process, however, State Department officials reported that given US restrictions on financial support for groups appearing on the State Department's list of terrorist organizations, U.S. funding would not be allowed to be delivered for paramilitary demobilization programs. The AUC has appeared on this list since September 10, 2001.

According to Colombian press accounts, the Political Committee of the European Union has produced a document establishing the conditions required for the support of the European Union for the process. Before any support could be considered, a global legal framework compatible with international standards must be established, and illegal groups must cease hostilities and respect international humanitarian law. A third step required for financial support would be specific objectives and timelines for the concentration, disarming and demobilization of paramilitary groups, and a commitment to end the production and trafficking of illicit drugs.

Assessing the current conversations between the AUC and the government requires understanding the evolution of paramilitary groups. For much of Colombia's recent history, paramilitary groups were technically legal, an integral part of the military's counterinsurgency strategy. These groups first emerged in the nineteen-sixties, when U.S. military advisors recommended the organization of "indigenous irregulars" as a fundamental component of Colombian counterinsurgency strategy aimed at defeating the leftist guerrilla movements that became active during that period. The legal basis for state sponsorship of paramilitary organizations was Law 48, approved by the Colombian congress in 1968, allowing the government to "mobilize the population in activities and tasks" to restore public order. Despite presidential decrees banning such organizations in 1989, by 1994 President Ernesto Samper authorized the creation of rural security cooperatives known as "Convivir," coinciding with the expansion of paramilitary presence throughout the 1990s.

Funded by drug traffickers and trained by mercenaries and local military commanders, paramilitary forces often boasted equipment far superior to that of the military supporters. As the owners of vast haciendas (the result of money laundering and efforts to buy their way into the landed gentry, known as the "reverse agrarian reform"), drug traffickers needed protection from the guerrillas, whose primary fundraising techniques involved *boleteo* (extortion), *vacunas* ("vaccination" against guerrilla attack) and increasingly kidnapping the rural elite. The fusion of counterinsurgency ideology and illegal narcotics revenue produced one of the most lethal fighting forces in Latin America, whose targets were primarily not armed guerrilla fronts but the rural inhabitants of strategic areas, reformist and leftist local politicians and anyone perceived as a threat to paramilitary control.

**Condition One: all paramilitary groups must participate in talks, and clear criteria must be established for distinguishing between paramilitary leaders and drug traffickers seeking to benefit from amnesties.**

Despite the AUC's claims that they maintain centralized control, the precise dynamic of paramilitary groups remains profoundly regional, however. In practice, regional commanders have significant autonomy. One clear example of this is the escalation of violence among paramilitary groups, including the assassination of several high profile paramilitary leaders as the result of internal disputes over the course of negotiations. These cases include the September 19 ambush of Centauros Bloc com-

mander José Miguel Arroyave Ruiz in Meta Province, allegedly at the hands of rivals Casanare Peasant Self Defense Forces (ACC) or by Centauros members opposed to demobilization. AUC founder Carlos Castaño Gil vanished after an April 16 attack on his northwestern ranch. Paramilitary leader Carlos Mauricio García, also known as “Double Zero” and “Rodrigo Franco,” was shot dead May 28 in the Caribbean city of Santa Marta after denouncing AUC drug trafficking.

Without the participation of all paramilitary groups, this fragmentation will escalate. Groups that remain outside the process will strengthen their forces by joining with dissidents unwilling to demobilize with their group. Such groups could also “recycle” demobilized fighters back into combat. In the case of the demobilization of the Nutibara Bloc in Medellín, observers report that such “recycling” may be taking place as demobilized paramilitaries maintain contact with active paramilitary groups.

The other pressing issue regarding participation is how to prevent drug traffickers from joining the discussions in order to take advantage of possible amnesty offers. There are serious concerns that drug traffickers are buying their way into the conversations, attempting to take advantage of the process to legalize their illicit profits and avoid jail time. There have been credible recent reports of well known drug traffickers appearing in the concentration zone as paramilitary leaders. In May, the U.S. State Department reported that of the 12 most wanted members of the Valle Cartel, three were in Ralito.

The distinction between paramilitary leaders and drug traffickers is complicated, given their interconnected history. Since the 1980s, drug trafficking money has been critical in financing the expansion of paramilitary groups, allowing them considerable autonomy from their supporters within the government. In some regions, paramilitary forces purchased more sophisticated weaponry than the army or the guerrillas. Many paramilitary leaders have been and are deeply involved in drug trafficking, creating serious problems for the process. Three of the principle leaders have been indicted by the United States government for drug trafficking. Extradition has long been an extremely controversial issue between the United States and Colombia, and contributed to the major crisis during the late 1980s when major drug traffickers declared war on the Colombian state in response to efforts to extradite them to the United States. In an effort to sway public opinion, the cartels engaged in a massive campaign of narco-terrorism, targeting state officials involved in law enforcement operations as well as public buildings. Extradition was re-established in 1997.

Paramilitary groups play a major role in drug trafficking to the United States, which has long been a central concern of U.S. policy. Several of the highest profile AUC leaders are under U.S. indictment for drug trafficking. The indictments, announced July 22 in New York, accuse AUC commanders Diego Fernando “Don Berna” Murillo Bejarano and Vicente Castaño Gil of narcotics trafficking and money laundering. The United States has requested the extradition of three AUC leaders, including military chief Salvatore Mancuso Gómez, on similar charges. The indictments add weight to accusations the talks are providing cover for drug dealers.

President Alvaro Uribe Vélez's government has authorized the U.S. extradition of one paramilitary leader and arrested three others in what appears to constitute a warning to the United Self-Defense Forces of Colombia (AUC), the nation's main paramilitary federation, to cooperate in demobilization negotiations. Arturo Calderón Salamanca helped lead an AUC unit called the Southern Liberators Bloc until his arrest last November. The Uribe administration announced his extradition on August 26, making Calderón the second Colombian paramilitary member handed over to the United States on drug-trafficking charges. The Uribe government last year authorized the extradition of Southern Liberators member Luis Manuel Sánchez Varilla.

**Condition Two: the government must establish a clear legal framework for preventing the process from laundering money and legalizing illicit gains, particularly in terms of land.**

Paramilitary leaders and drug traffickers have been involved in the purchase and illegal confiscation of massive tracts of land. This process has been described as "reverse agrarian reform" by drug traffickers, laundering of illicit gains through this process. They invested millions of dollars to purchase more than 2.5 million acres of land in Colombia between 1983 and 1985, amounting to more than one-twelfth of Colombia's productive farmland. In an article published September 20, 2003, the Washington Post reported how paramilitary leaders were using the prospect of talks with the government to consolidate and increase their illegal holdings, in a story titled, "Cease-Fire Becomes Land Grab: Colombian Group Takes Farmland, Homes at Gunpoint."

The issue of land is particularly critical because of the large numbers of people who have been forced from their homes by paramilitary violence. Colombia currently has one of the world's largest displaced populations. The Council for Human Rights (CODHES), an NGO that researches the Colombian conflict and internal displacement, reports that the number of people fleeing their homes has climbed dramatically, to an all-time high of 412,553 people in 2002, a 20 percent rise from the year before. According to CODHES, forced displacement increased 14.5% in the first three months of 2004 compared to 2003, with over 196,000 people reported as displaced in 2003. In their report released September 2, 2004: "Forced displacement grew in the first half of 2004 throughout the country but especially in regions under Patriot Plan influence, in areas with a strong paramilitary presence and in provinces under strict control of public forces. (...) In the southern part of the country the FARC pressures communities to displace while military forces develop methods to confine the population. (...) Women-girls, adults, seniors, widows, separated, abandoned or orphaned-constitute 51 percent of the displaced population and face greater vulnerability. This trend continued over the first half of 2004 and requires a special response from the government. (...) Forced displacement is becoming a symptom of the failure of the government's democratic security policy, especially in rural zones where the conflict persists. The government reports displacement statistics containing only partial data that don't reflect the phenomenon's real magnitude, [hoping] to sway national and international opinion behind the

security policy. But grave displacements continue." Since 1985, according to Codhes, Colombia's war has displaced more than 3 million people. Only two countries, Sudan and the Democratic Republic of Congo, have larger displaced populations, the U.N. High Commissioner for Refugees reports.

It is incumbent upon the government to ensure that paramilitary leaders not use the process to legalize their claims to land gained through the violent displacement of the owners.

**Condition three: a real and verifiable cease fire, and commitment to respect international humanitarian law, is required for the process to gain credibility.**

Despite the declaration of a cease fire, paramilitary incursions have continued, including massacres and assassinations, generating real questions about the viability of the process. During the first months of 2004, the conversations reached a crisis point because of increasing domestic and international criticism of the process due to the AUC's continued violation of the "unilateral" ceasefire it had declared in December 2002. The *Defensoria del Pueblo*, a government agency, released a report documenting more than 300 violations of the cease fire.

On September 26, when the weekly newsmagazine *Semana* published a transcript of audiotapes from the negotiating table, in which Luis Carlos Restrepo offered to protect paramilitary chiefs from extradition and minimized their violations of the cease fire agreements. Paramilitary leaders, according to the transcript, told the chief government peace negotiator that they don't trust government assurances they won't be extradited to the United States after a demobilization accord. Restrepo, the transcript continued, told the paramilitary leaders his team had downplayed complaints of murders in a 142-square-mile northwestern safe haven set up for the talks: "Homicides are being committed that compromise those who are inside the zone. It's a matter we've handled very carefully to avoid a public scandal that would harm us."

New kinds of human rights violations, apparently designed to allow perpetrators escape the scrutiny of international reporting, have been on the rise. These include incidents of "multiple homicides," designed to prevent the label of a massacre (defined as the killing of four or more individuals in single incident and at the same location), killing people over a period of several days, scattering the bodies or dumping corpses in different locations. Similarly, the issue of forced displacement has emerged as a central international concern; according to the US Committee for Refugees, Colombia has one of the largest populations of internally displaced people in the world. In part in response to international attention, some communities are reporting the new phenomena of "confinement", where paramilitary forces are refusing to allow community members free passage or travel, thus preventing international assistance from reaching these communities while consolidating their political control. Verification of any ceasefire agreements must include new these and other new forms of political violence.

**Condition Four: a clear legal framework to ensure accountability and reparations for grave human rights violations and prevent impunity.**

For the past decade, paramilitary groups have been involved in many of the most brutal human rights abuses in Colombia, included hundreds of massacres, thousands of murders, torture, and rape. There is no legal clarity about what will happen to paramilitary leaders and combatants implicated in serious human rights abuses. The initial legislation proposed by the Uribe Administration, the Law on Criminal Alternatives (*Alternatividad Penal*), has been withdrawn, and to date no replacement bill has been offered.

This legislation was first sent to Congress by the Uribe administration in August 2003, as part of what the government describes as on-going efforts to negotiate a cease-fire and demobilization plans with illegal paramilitary groups. The Law on Criminal Alternatives would have conditionally suspend penalties for a person who has been convicted of a crime and sentenced, if he/she is a member of an illegal organized armed group that has declared cessation of all hostilities and actively participates in the peace process. In order to get presidential authorization, the person would be required to agree to compensate the victim(s) of their crime and contribute to peace efforts. Human Rights Watch has already condemned the bill as “checkbook impunity,” arguing that to allow some of the most brutal and prolific criminals in modern Colombian history to simply pay a fine” erodes the rule of law and encourages further violence.” The primary spokesman of the paramilitary group currently negotiating with the government, Carlos Castaño, has been indicted by the United States for drug trafficking as well as by the Colombian judicial system for 35 criminal cases, with 27 formal arrest warrants issued against him. These cases include the assassination of two presidential candidates and one Senator and multiple massacres involving the torture and death of hundreds of people.

Following national and international criticism, the Uribe Administration withdrew the draft Law on Criminal Alternatives, and began circulating a revised version. In this draft, they addressed some of the most serious issues, including instituting sentences for paramilitary leaders convicted of serious crimes. These sentences could range from five to ten years. Many serious problems remain with this proposal, however, including the short sentences for such serious crimes, the small size of the tribunals (only nine judges to rule on hundreds of cases), and the power of the president in final rulings on individual cases. This draft has not been officially presented to Congress, and there is currently no legislation to address the issue of criminal responsibility of demobilized paramilitary combatants for human rights and other crimes. Despite this legal vacuum, the government continues to advance with their demobilization programs. In one of the most serious examples, in November 2003, the government welcomed the demobilization of 850 members of the Nutibara Bloc, a paramilitary group operating in Medellín. Many if not most of the ex-fighters have committed murder or other crimes in the past, and their legal status remains uncertain, according to an August report from the International Crisis Group.

According to Human Rights Watch, Carlos Castano, the primary spokesman and self-styled political theorist of the AUC who disappeared in April 2004, is the subject of thirty-five criminal cases, with twenty-seven formal arrest warrants issued against him. Castano is wanted in connection with the assassination of two presidential candidates and one Senator, and multiple massacres involving the torture and death of hundreds of people; Castano himself admitted to many of these crimes in his best-selling autobiography, *My Confession*. Other paramilitary leaders have similar records. In April 2004, the AUC, whose leaders have on several occasions said they are not willing "to spend a single day in prison," rejected any legislation requiring prison time for paramilitary members found guilty of human rights abuses.

Additional issue is ensuring that current and former military officials involved in supporting and promoting paramilitary groups are also brought to justice. There is ample evidence of direct participation, support and tolerance of paramilitary groups by military officers in many regions of the country. Past examples of the failure to implement military reforms demonstrate the importance of ensuring abusive military officers. Almost ten years following the peace accords in Guatemala, for example, the lack of real reform of the security forces and impunity for the participants in illegal death squads has generated a serious governance crisis, a notable increase in political violence, and escalating corruption, including the growth of drug trafficking.

**Condition five: demobilized paramilitaries cannot be incorporated into the state security forces.**

How to manage the reintegration of demobilized paramilitary fighters into Colombian civil society remains a pressing issue. In July, Peace Commissioner Luis Restrepo told the International Crisis Group that the goal of the process was a total of 8,750 demobilized and 3,000 concentrated paramilitaries by the end of 2005 (considerably less than the planned 15,000 set in the Ralito I agreement). He estimated the cost to be US\$8,500 per person, or US\$42 million. This is a conservative estimate; many analysts point to much higher total costs for any realistic reintegration program.

The existing economic situation further complicates the situation. A decade-long analysis of poverty trends and social spending in Colombia by the World Bank reported that poverty in Colombia had increased to over 80%, particularly in rural areas. High unemployment levels continue to plague both urban and rural areas, particularly among poorly educated young men, precisely the constituency that will be flooding the labor market as a result of the demobilization process.

Many fear that demobilized paramilitary fighters will be incorporated into the Colombian security forces. President Uribe has dramatically expanded the size of the Colombian security forces, including controversial programs incorporating civilians such as the Peasant Soldier program and the Informants Network. Some commentators, including Carlos Alonso Lucio, have called for the "recycling" of paramilitary combatants into the security forces. Such a move would undoubtedly increase political violence, as well

as undermine efforts by the Colombian military to gain national and international legitimacy as a professional and law-abiding fighting force.

The demobilization process will present serious security challenges, however, for both demobilizing individuals and communities where the paramilitaries have maintained military and political control. Violence against demobilized combatants by both opposing forces and their former comrades who did not lay down arms has been a significant force in derailing past negotiations. Citizen security in the broadest sense - the ability of citizens to rely on the state for protection from violent abuse and as a guarantor of the rule of law - remains one of the most pressing issues. Policies to address these issues must not simply rely on the already over-extended and inefficient security forces, but encompass the strengthening and expansion of state presence through all its agencies, including law enforcement and judicial, education, and health services.

### **Conclusion**

The initial efforts resulting from the paramilitary discussions reveal significant flaws in the process that have yet to be addressed. Paramilitary violence continues despite the stated ceasefire. Equally disturbing are the problems resulting from the first pilot effort to demobilize 850 members of the Nutibara Bloc in Medellín. With much fanfare, the low-ranking fighters turned in minimal weaponry (about 200 weapons, primarily pistols, though the group displays much greater firepower). Many if not most of the ex-fighters have committed murder or other crimes in the past, and their legal status is uncertain. Paramilitaries allegedly reintegrated into society there have kept control of numerous city neighbourhoods. Key issues, including on-going participation in drug trafficking (long a primary source of income for the group), continued contacts with non-demobilized AUC members, and reparations for the victims of their past crimes, remain unresolved, according to an August report from the International Crisis Group.

This process represents a huge challenge but also an unprecedented opportunity. If sufficient pressure from the international community and from Colombian civil society leads to the creation of adequate conditions, meeting the criteria outlined above, this process could become an important opportunity to build peace in Colombia through the demobilization of some of the most lethal actors in the conflict. If this process fails, it could become another example of the frustrations that instead of leading to peace and the reduction of violence, contribute to the further entrenched violence in Colombia.



## Rocio Rubio Serrano: Reinserción para quién y para dónde? Experiencia y retos en procesos anteriores en Colombia

Quiero agradecer para participar en el presente seminario - taller: **Desmovilización, reinserción e impunidad: oportunidad y riesgo para los actores externos**. Así mismo, exaltar la importancia de escenarios de reflexión, de intercambio de ideas y de debate como el presente seminario - taller. Más aún, si se tiene en cuenta la particular y compleja situación por la que atraviesa Colombia. Así mismo, la creciente tendencia que simplifica y polariza su realidad.

En este orden de ideas, referirse a los procesos de desarme, *desmovilización y reinserción (DDR)* exige un examen a fondo de las experiencias que ha vivido el país<sup>1</sup>. En éste se debe recopilar las múltiples aristas que están involucradas. De otra parte, examinar los procesos permite acopiar la información necesaria para el diseño de alternativas adecuadas y la toma de decisiones certeras. De ante mano, conviene advertir que dichas alternativas no son para nada simples; por el contrario, son bastante complejas como bien lo advierte: El Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003: *El Conflicto, callejón con salida*.

Además, cabe decir que entre dichas salidas a la situación de conflictividad y de violencia colombiana bien pueden ubicarse los procesos DDR. Sin lugar a dudas, un diseño pertinente en lo estratégico, lo táctico y lo operativo puede sentar las bases para construir condiciones de reconciliación entre las y los colombianos. Bases que conduzcan al anhelado logro de una paz firme y duradera, en el marco de un Estado Social de Derecho<sup>2</sup>.

En efecto, en los *DDR* se pueden fabricar las bases para la Colombia post-conflicto. No obstante, en estos, también, se pueden profundizar los antagonismos, ahondar los duelos no resueltos y atizar aún más la situación de guerra que viven algunas regiones del país y, en general, el conflicto armado interno que padece de diverso modo e intensidad la sociedad colombiana<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Examen que, por lo demás, el país aún no ha sido realizado a cabalidad.

<sup>2</sup> Organización que declara la Constitución Política de Colombia de 1991. Organización que ciertos sectores quiere contra - reformar.

<sup>3</sup> Esta intervención observa la violencia colombiana desde la lógica del conflicto armado interno. Se aclara que al definir conflicto se resalta la connotación de violencia socio-política, aunque es claro de los actores armados del conflicto en la actualidad son más que actores políticos en armas. Se tratan, también, de *aparatos militares, cazadores de rentas* (lícitas e ilícitas), *un modo de vida, actores de violencia degradada* y generadores de serias afectaciones al desarrollo humano del país; entre otras facetas, parafraseado al Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003. La tesis de conflicto interno no implica que Colombia sea una guerra civil bajo la definición clásica de la misma, pero sí es una *guerra contra los civiles*. Son los civiles y no los combatientes los principales protagonistas de la guerra. Son las víctimas. Esta tesis es contraria a la nueva tendencia política de definir la violencia colombiana como una situación que se ha generado por múltiples amenazas (narcotráfico, terrorismo, crimen organizado...) contra las instituciones y entre éstas se ubica la protagonizada por los grupos armados al margen de la ley.

Si en el horizonte de paz están los procesos de *DDR* y Colombia vive uno de los conflictos más prologando, no resulta extraño que se haya recurrido --en múltiples ocasiones-- a este recurso como camino hacia condiciones de paz, o bien, en el marco de salidas negociadas al conflicto armado interno. Este recurso, entonces, es de larga data, se ha vivenciado por grupos diversos, en gobiernos diferentes, con perspectivas cambiantes, en coyunturas políticas no similares, entre otros aspectos. Si hay un común denominador de los procesos es que son diversos y, por ende, su caracterización compleja.

En este contexto, no resulta tarea fácil para el tiempo asignado presentar las experiencias que ha vivido Colombia en la materia. Tema de la presente ponencia. No obstante, se intentará una valoración de las mismas que de elementos para la actual coyuntura. Para tal efecto, la intervención:

- A. Revisa las experiencias de desarme, desmovilización, reinserción que precedieron a la actual. En esta revisión se busca indicar continuidades, rupturas y sobre todo lecciones que aprender.
- B. Señala, a grandes rasgos, la dinámica de desmovilización y reinserción - reincorporación que adelanta el Gobierno del Presente Álvaro Uribe Vélez con sus potencialidades, pero también sus amenazas en la lógica de construir condiciones de paz.
- C. Finalizar, con una suerte de puntos condicionantes para que los procesos *DDR* estén en un horizonte de construcción de paz y no uno de estrategia de guerra, licenciamiento de tropas, o bien, lavado de activos.

## **A. LAS EXPERIENCIAS**

Colombia ha vivido uno de los conflictos más largos en la historia comparada; que desde la década de los ochenta se ha intensificado y degradado<sup>1</sup>. No es gratuito, entonces, que para la solución de la situación de conflictividad se haya recurrido al recurso de los procesos *DDR*, es decir: al desarme de combatientes, su desmovilización (individual o colectiva) y su reinserción a la vida civil. Sin embargo, este recurso ha tenido resultados diferenciados a través del tiempo. En muchas experiencias ha enviado señales promisorias, pero en extremo tímidas en términos de consolidar una paz firme y duradera. En otras, por el contrario, tras la breve paz de la desmovilización, el conflicto se ha intensificado con una fuerza aún mayor.

---

<sup>1</sup> Intensificado porque nuevos grupos han aparecido en la escena y han hecho presencia en nuevas regiones y, en muchos casos, con mayor intensidad. Degradado por sus practicadas que involucran modalidades que - a toda luz - son violatorias de los derechos humanos, el derecho internacional de los derechos humanos, el DIH y demás acuerdos normativos a los que ha llegado la humanidad.

## A1. La primera generación de experiencias

### Antecedentes de una historia de larga duración

Desde la década del cincuenta, Colombia ha vivido procesos DDR. Así, tras la violenta lucha partidista, se configuraron las Guerrillas Liberales<sup>1</sup>. Este fue un grupo armado mezcla de autodefensa campesina con insurgencia y de arraigo en el sur-orienté del país; particularmente, en las zonas de colonización<sup>2</sup>.

Bajo la dictadura del Gustavo Rojas Pinilla se abrió la posibilidad de un proceso DDR para las guerrillas liberales de los *Limpios*<sup>3</sup>. No es propósito hacer una historia detallada del proceso, pero sí resaltar algunos puntos que se convierten en patrones que, de algún modo, están presentes en los procesos DDR en la segunda generación (o bien, los llevados a cabo en la década del noventa).

- **Negociación:** El proceso que desarrolló el General Rojas fue parcial. Abrió la posibilidad de retorno a la civilidad sólo para las guerrillas de los Limpios, bajo el liderazgo de Guadalupe Salcedo. No involucró las guerrillas de los comunes. Se trató, entonces, de unas negociaciones parciales.
- **Desarme:** No fue total. Este, a su vez, también fue parcial. Aspecto que dio argumentos para iniciar una historia de **guerra sucia**. Muchos de las personas sujeto de rehabilitación de la época, hoy reinserción o reincorporación, fueron asesinadas. La impunidad sobre su muerte reinó.
- **Desmovilización:** Igualmente se dio de manera parcial y sin previa concentración de tropas.
- **Reinserción:** Los "sujetos de reinserción" fueron tanto los combatientes bajo el mando de Guadalupe Salcedo, como los habitantes de las zonas afectadas por el conflicto. Se solicitó en los acuerdos, entonces, indemnizar a los habitantes de los llanos orientales afectados por el conflicto y expedir salvo conductos para el porte de armas de defensa personal para los excombatientes, entre otras medidas.
- **Institucionalidad:** Para la ejecución del decreto y los acuerdos de esta experiencia, el Gobierno Nacional organizó la Oficina de Rehabilitación y Socorro. Oficina que operó de manera centralizada, pero que en verdad demandaba una acción en lo local y regional. En pocas palabras, los *Programas de Rehabilitación y Socorro* fueron más tinta burocrática que realidad regional.
- **Perdón jurídico:** El General Rojas dictó el Decreto 1823 de 1953 mediante el cual amnistiaba a quienes se habían levantado contra las instituciones y cometido excesos en este acto.

<sup>1</sup> Con dos facciones *Los Limpios* y *Los Comunes*.

<sup>2</sup> Dichas zonas recuerdan que Colombia, en ocasiones, es más territorio que Estado. No es gratuito, entonces, el funcionamiento de ejércitos para y contra estatales en dichas zonas.

<sup>3</sup> En efecto, este Gobierno abrió la posibilidad de desarme, desmovilización y reinserción para las guerrillas que operaban bajo el liderazgo de Guadalupe Salcedo.

- **Reparación:** No fue un tema de discusión ni en los acuerdos, ni menos en el marco de los *Programas de Rehabilitación y Socorro*. No obstante, dichos programas podrían haberse leído como acciones reparativas.
- **El horizonte del proceso (¿hacia dónde?):** El proceso se observó como un retorno a las condiciones de "normalidad" previa y esperanza de integración de la dinámica de las zonas de colonización a la nación.
- **Los efectos: entre lo deseado y lo no esperado.** Los resultados, además, de la desmovilización de combatientes inicial fue el *desplazamiento y cambio de etiqueta armada*.

En este contexto, la primera generación de experiencias de DDR aunque (en un principio) le bajaron intensidad a la violencia, demarcaría un camino poco promisorio a éstas.

### **A.2. Sin procesos serios: entre el olvido y represión**

Tras la caída del General Rojas y en pleno Frente Nacional, el gobierno de Alberto LLeras Camargo permitió e impulsó desmovilizaciones y reinserciones individuales gracias al Decreto 2582 de 1958. Norma que confería amnistía e indultos para delitos cometidos antes del 15 de octubre del año citado. Dicha norma fue una medida unilateral, más que fruto de un proceso de negociación y, se podría decir, antecedente a las futuras medidas de desmovilización y reinserción individual.

Así, entre los 50 y los 80, los procesos de desarme, desmovilización y reinserción entraron en un silencio. Más que desmovilizaciones, se efectuaron capturas y deserciones. Los procesos no se observaron como un recurso de paz o de estabilización de la situación del país. Ello fue así porque, de un lado, el conflicto se definió como una molestia con la que se podía convivir y, del otro, como una amenaza exclusiva al orden público, competencia de las Fuerzas Armadas. En esta lógica, incluso estuvo inscrita la amnistía condicionada que propuso en el Julio Cesar Turbay Ayala (1978 - 1982).

### **A3. Un cambio de paradigma?**

En el Gobierno de Belisario Betancur se vivió un cambio de paradigma. Este se inició con la expedición de *la Ley de Amnistía no condicionada y en pro de la Paz* (Ley 35 de 1982). A ésta se acogieron cerca de 700 miembros de las FARC, el EPL y el M19. Todos beneficiarios de acciones de reinserción económica, civil y social.

Bajo el Gobierno de Betancur no se vivió ningún proceso de desarme, desmovilización y reinserción colectivo. Esto debido a que la amnistía declarada operó, fundamentalmente, para los miembros de los grupos insurgentes que estaban privados de libertad. No obstante, sí hubo negociaciones de paz y reinserciones con un corte más individual. De esta experiencia, es preciso poner de presente los siguientes puntos.

- **Negociación en lo político.** Se trató de una propuesta de paz de carácter político. Inicialmente, se apostó a la política como escenario para dirimir las disputas. En contexto, Las FARC y otros sectores de izquierda lanzaron en San Vicente del Caguan el Movimiento Político:

Unión Patriótica. Este tuvo un éxito significativo en las elecciones locales en un contexto de hegemonía bipartidista.

- **En lo procedimental.** El status político exigía, a su vez, un comportamiento acotado en el conflicto. Acortarlo pasó por la declaración del cese de hostilidades y la tregua por parte de los grupos que querían negociar. También, significó la negativa para aprobar como opción válida: la *combinación de todas las formas de lucha*. De otro lado, se buscó fallidamente sentar en la mesa de negociación a todas las organizaciones que para la época operaban en el territorio nacional. La negociación fue parcial.
- **Desarme y Desmovilización.** Desafortunadamente las negociaciones no terminaron en la firma de un acuerdo de paz, seguido del desarme de los grupos firmantes y la desmovilización de sus combatientes.
- **Reinserción en medio de la negociación:** No existió una reinserción colectiva, pero sí hubo programas de reinserción. Sin embargo, estos programas pasaron a un segundo plano. La atención se concentró en las negociaciones para alcanzar la paz.
- **Institucionalidad:** Se concentró en la creación del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Con éste no sólo se buscaba atender las acciones de reinserción, sino también realizar las acciones necesarias para la creación de programas a favor de *las gentes de las regiones sometidas al enfrentamiento armado...* Es de anotar que más allá de acciones dispersas el PNR no logró entrar en pleno funcionamiento bajo la administración de Betancur.
- **El perdón jurídico.** Se trató de una amnistía amplia y no condicionada. No se discriminó el beneficiario de ésta, ni las acciones de reparación a realizar. El perdón se percibió, por ciertos sectores, como una *enorme concepción a cambio de nada...*
- **Reparación:** La medida no pensó en generar barreras para el no retorno a las armas, so *pena* de la pérdida de los beneficios alcanzados. Tampoco pensó en exigir un **acto de contrición y reparación pública por los daños causados**.
- **El horizonte del proceso (¿hacia dónde?): Los DDR** fueron definidos como **una transición** hacia una mayor **democratización** del país. Lo que llamaba a la apertura e inclusión política de nuevos actores y regiones en la dinámica nacional.
- **Los efectos: entre lo deseado y lo no esperado.** En primer lugar estaba el *desarme*. Este fue un punto álgido. La historia de las guerrillas liberales fue recordada. Además, se empezó a vivir el sistemático asesinato de líderes, dirigentes y simpatizantes de la UP. Dos hechos que fueron esgrimidos para no desarmar las tropas.

El segundo efecto fue: la percepción (por ciertos sectores) de generosidad sin una contraprestación justificada. Así, la tesis de los DDR como una transición hacia mayor democracia fue percibida como una amenaza **al poder local** y no oportunidad **para la paz**. Las elites

locales se sintieron traicionadas por el Estado Central. Se vivió, entonces, una fractura de la imagen estatal. Ello porque:

En lo local, la Fuerza Armada sintió que sus esfuerzos contra-insurgentes no eran valorados lo suficiente. Se configuró, entonces, una matriz de significado que anotaba la desmoralización de la Fuerza Pública y el debacle del orden público en la medida que las negociaciones eran sólo una estrategia de la guerrilla para acumular mayores recursos para la guerra.

Las reformas de descentralización diseñadas desde el poder central, fueron observadas como una ayuda superior que incrementaba los triunfos que - ya en lo local - venían reportando la UP.

La posibilidad de acceso de poder de las fuerzas y los actores de izquierda, aumentaron la suspicacia de un tercer actor, influido por el narcotráfico y que, para la época, iniciaba su proceso de lavado de activos a través de una concentración de la tenencia de la tierra. No en vano una de las reacciones de la época fue la apuesta por una guerra sucia. Son por todos conocidos las historias de los escuadrones de la muerte, ejércitos privados, o bien, conformación de grupos paramilitares.

Estos imaginarios, sin duda, condicionan las prácticas e inciden en la segunda generación de experiencias. Demos paso a éstas.

#### **A4. La segunda generación de experiencias**

##### **La desmovilización y reinserción colectiva de los noventa**

En el Gobierno de Virgilio Barco (1986 - 1990) se inicia la segunda generación de experiencias de desarme, desmovilización y reinserción, con un carácter fundamentalmente colectivo. La primera se formaliza con el *Pacto Político por la Paz y la Democracia* suscrito (el 2 de noviembre de 1989) entre la administración de Virgilio Barco y el Movimiento 19 de Abril- M19. Le siguen las siete (7) desmovilizaciones suscritas bajo el Gobierno de Cesar Gaviria (1990 - 1994)<sup>1</sup>.

Y cierra esta segunda generación de experiencias el desarme, desmovilización y reinserción del Movimiento Independiente Revolu-

---

<sup>1</sup> Estas fueron:

- El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) que firmó, el 2 de agosto de 1990, el Acuerdo Final en el municipio de Ovejas, Sucre.
- El Ejército Popular de Liberación (EPL) con la firma del acuerdo final, el 15 de febrero de 1991.
- El Movimiento (de autodefensa armada y étnica) Quintín Lame con la firma del acuerdo de paz el 27 de mayo de 1991 en Caldon, Cauca.
- Los Comandos Ernesto Rojas, pequeña disidencia del EPL (25 excombatientes), cuyo acuerdo de paz se suscribió 29 de marzo del 1992.
- La Corriente de Renovación Socialista, CRS, y su acuerdo del 9 de abril de 1994, en Flor del Monte Sucre
- En el mes de mayo de 1994, se suscribió el Acuerdo para la Convivencia Ciudadana con las Milicias Populares del Pueblo y Para el Pueblo, las Milicias Independientes del Valle de Aburrá y las Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín.
- El Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar que firmó un Acuerdo Final con el gobierno el 30 de junio de 1994.

cionario - Comando Armados, MIR - COAR. Esta experiencia se llevó a cabo bajo el Gobierno del Presidente Ernesto Samper (1994 -1998) con la firma del acuerdo de paz el 21 de julio de 1998.

En total fueron nueve (9) experiencias fruto de negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y grupos armados de diversa naturaleza. Bajo su marco se desmovilizaron, según fuentes oficiales, 4.715 excombatientes; aunque, la reinserción cubrió a cerca de 20.000 personas.

Entremos en el examen de estos nueve procesos, advirtiendo que entre si son altamente diversos y una caracterización detallada tomaría más del tiempo asignado. Continuemos con las categorías que se han trabajado en los anteriores procesos para su descripción.

### **Negociación.**

La negociación en los procesos iniciales correspondía al paradigma inaugurado bajo el Gobierno de Betancur; es decir, una negociación de corte político<sup>1</sup>. No obstante, al final de ciertos procesos y en los procesos finales (desde 1994) la negociación terminó instalada en otro ámbito o escenario.

En lo **procedimental**, dialogar exigía: cese al fuego, declaración de tregua y cumplimiento de la misma, así como concentración de tropas<sup>2</sup>. Las negociaciones se cerraban con la firma de un acuerdo o tratado de paz. Tras éste se producía el desarme y la desmovilización, así como la reinserción<sup>3</sup>. En lo **sustancial**, la negociación giraba entorno a las reivindicaciones de orden sociopolítico, así como a las transformaciones que ameritaban una democracia real y una apertura política<sup>4</sup>. Cabe anotar que tanto en lo procedimental como en lo sustancial la reinserción era un tema imposible de soslayar. No obstante, éste se desconoció. Se consideró que discutir en los acuerdos el detalle de la reinserción dispersaba las energías de los negociadores y alejaba la firma de los acuerdos.

Esta fue una omisión con efectos perversos como veremos más adelante. Más aún cuando la reinserción se dio en un escenario de negociaciones parciales y paralelas al conflicto.

### **Desarme y Desmovilización**

El desarme y la desmovilización se cursaron después de la firma de los acuerdos. Es de mencionar que en cada grupo, las dos etapas cobijaron a la mayoría de sus miembros, salvo pequeñas disidencias; es decir, se vivieron de manera colectiva o total y no escalonada como en el actual proceso con los grupos paramilitares o de autodefensa.

Así pues, en materia de desarme, el país tiene registrada en su memoria la entrega de algunas armas, más no la certeza de cuántas fueron y cuál

---

<sup>1</sup> Más adelante se trabajará las implicaciones de esta definición en términos de sus implicaciones para el proceso de reinserción.

<sup>2</sup> Vale anotar que sólo se cumplió para algunos grupos.

<sup>3</sup> Proceso que aunque se pactó colectivo, se vivió de manera individual y diferenciada.

<sup>4</sup> Tema que más adelante se trabajó con más detalle.

fue su destino final. Es de citar, en todo caso, que la entrega de armamento fue muy reducida.

En cuanto a la desmovilización, esta etapa fue antecedida, en algunos casos, por una etapa de campamentos y tras ésta una suerte de reubicación. Otros grupos se mimetizaron en las regiones que operaban y unos más buscaron volver a las regiones de origen. En las dos etapas estuvo presente la comunidad internacional. Su papel fue más pasivo que activo. Su función fundamental: la de observador, o bien, verificador en la etapa de entrega de armas. Presencia que fue menor en la dinámica de reinserción.

## **Reinserción**

### **i. ¿Para quiénes?**

La oferta en materia de reinserción se mantuvo para aquellos grupos armados con reconocimiento político. Se trataba de la promesa, a los desmovilizados, para acceder a beneficios jurídicos, socio-económicos y políticos, pero sin unas definiciones mínimas de antemano sobre los mismos. Tan sólo los beneficios jurídicos estaban predeterminados. Así, en el paralelo de las negociaciones, se fueron dando las regulaciones normativas.

Sin embargo, la definición de los beneficios socio-económicos no fue objeto de preocupación. Y, en cuanto a los beneficios políticos, cabe anotar que únicamente fueron factibles para algunos grupos y bajo el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz. Quizás, en principio, (y solo quizás) lo único delimitado era los sujetos de la reinserción. Esto en la medida que se circunscribía a los desmovilizados o excombatientes.

### **ii. ¿Con quiénes?**

No es debatible el imperativo de una definición de los grupos armados al margen de la ley como actores políticos. Sin embargo, en ésta, se careció de un criterio claro para otorgar el status político en las negociaciones. No se debe olvidar que los nuevos grupos desmovilizados eran diversos tanto entre sí, como internamente. En efecto, es mucho el camino que hay que recorrer entre las motivaciones políticas y la presencia regional del M19 o el EPL, pasando por la autodefensa étnica del Movimiento Quintín Lame hasta las milicias de las comunas marginales de la ciudad de Medellín.

En unos casos, se está hablando de una organización armada que desmovilizaba combatientes irregulares. En otros, de organizaciones mimetizadas con su respectivo pueblo y que tras las prácticas culturales cotidianas toman las armas en señal de autodefensa. Y, en unos más, fenómenos de violencia juvenil que atraviesa aspectos diversos orden (la delincuencia común, *el sicariato y mercenariazgo* e, incluso, motivaciones políticas...) que dificultan la definición de su naturaleza.

En este orden de ideas, la definición de **quién es el quién** a reinsertar (y pido disculpas por la cacofonía cometida), cuenta para el diseño de la estrategia de reinserción y más aún si se desea que esta sea pertinente y sostenible.



### iii. Reinserción: ¿con o sin estrategia? ¿con o sin táctica?

La reinserción en la década de los noventa estuvo marcada por la negociación de acuerdos de paz en cascada (uno de tras del otro). En éstos primó el imperativo de suscribir el acuerdo, antes que la negociación sobre la reinserción.

Esta pauta, implicó que tras el éxito del acuerdo, llegara la angustia de la reinserción. Las clásicas preguntas: **Qué, con quién, para qué, cuándo, cómo y dónde**, no tenían hipótesis de trabajo inicial. La improvisación fue una constante en muchos casos.

Los sujetos de reinserción fueron definidos más como objetos de la misma, o bien, a lo sumo beneficiarios de los programas reinserción. El núcleo inicial fue ampliado ante, hostilidades y amenazas, a las familias de los reinsertados (o bien bajo consideraciones de la importancia de estas en el proceso), pero de manera discrecional, aspecto que género suspicacias entre reinsertados de diferentes grupos. En algunos grupos, en algunas regiones y en ciertos gobiernos, bajo el rotulo de programas de reinserción se iniciaron obras de desarrollo social y comunitario, o bien, de infraestructura para comunidades afectadas por la violencia.

En síntesis, el **para quién** no estaba definido de ante mano. La reinserción osciló en al menos tres ámbitos de incidencia distintos (combatiente/familia/comunidad). No es gratuito, entonces, el impacto disperso que reportó. Es decir, algunas buenas prácticas a resaltar, en medio de muchos fracasos a reseñar.

Se evidenció la ausencia de hipótesis de trabajo serias al respecto. No sólo se dieron tensiones en la definición del para quién, sino que también se anunció la ausencia de una estrategia de reinserción holística, pero a la vez diversificada de acuerdo a la naturaleza misma de los grupos.

### iv. Reinserción: en medio de la negociación y el conflicto.

La reinserción en la década del noventa se llevó a cabo en un escenario signado por la continuidad de las negociaciones de paz, al igual que la continuidad del conflicto. Se vivió un escenario de paz parcial y paralela. Escenario que, por lo demás, tiende a persistir en la actualidad.

La reinserción en medio de la negociación y el conflicto no fue una buena combinación. El interés político se centró bien en negociar, o, bien en ganar la guerra. Así, la reinserción pasó a un segundo término. Y, aquí, su sostenibilidad quedó en la cuerda floja, al igual que la posibilidad de consolidar los hechos de paz que reportaron las desmovilizaciones.

### **Institucionalidad**

Al principio los procesos tan sólo contaban con una joven y primípara institucionalidad en el aparato del Estado. Esta no obedeció a una política pública de carácter pro - activo y se fue ajustando a las experiencias y a las demandas de la reinserción. Ajustes no necesariamente oportunos y pertinentes, cabe decir<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Así, el decreto 314 de 1990 creó el Consejo de Normalización vinculado al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Esta figura operaba a través

La reinserción, entonces, se caracterizó por la dificultad de articular el aparato estatal en pro de su desarrollo. La dispersión institucional reinó. Las agencias para la reinserción variaron de un gobierno a otro. En algunos se trataba de articular la reinserción a las acciones de paz; en otros a las políticas de desarrollo social y, en unos más, a las de desarrollo regional. Al final, la institucionalidad fluctuante reportó algunos proyectos y algunos programas exitosos, pero carentes de una política robusta, coherente y sostenible que articulara todo el proceso.

### **Perdón y Reparación: una difícil ecuación**

La segunda generación de experiencias de DDR se caracterizó por el acceso a beneficios jurídicos e, incluso, políticos. En términos muy generales, se optó por la fórmula de **olvido y perdón en pro de paz**. No hubo *perdones responsabilizantes*; es decir, prácticas penales y reparatorias acordes a las acciones cometidas en el conflicto<sup>1</sup>.

Las exigencias en materia de justicia no estuvieron al orden del día. El discurso oficial se refirió a la necesidad de un sacrificio en pro de alcanzar la paz y de avanzar en las reformas que el país necesitaba.

No obstante, se aclaró que el perdón se refería a crímenes políticos y conexos. Pero, la definición de *conexidad*, para algunos sectores sociales (en especial, las víctimas) fue amplia a tal punto que se "indultaron" crímenes de guerra y lesa humanidad.

Esto permitió que se hablara de impunidad, así como falta de verdad sobre los hechos y reparación de los mismos. El caso más polémico y emblemático, a su vez, fue la toma del Palacio de Justicia por parte del M19 bajo el Gobierno de Belisario Betancur. Hace menos de un mes, la polémica de nuevo estaba al rojo vivo. No en vano las declaraciones del Alto Comisionado para la Paz quien afirmó:

"al revisar el proceso con el M19 se destaca (...) que sí hubo indulto por delitos atroces, como el secuestro" y que los procesos judiciales relacionados con la toma del Palacio de Justicia "se desarrollaron sin exigir a cambio verdad, justicia y reparación"<sup>2</sup>

---

de 17 consejos regionales y tres comités: para la reinserción, la ejecución de proyectos y la seguridad. En 1991, las funciones del Consejo son trasladadas a la Oficina Nacional para la Reinserción, adscrita al Plan Nacional de Rehabilitación. En el 1994, la figura responsable del proceso pasa a ser una Secretaría Especial para la Reinserción dentro de la Red de Solidaridad Social. En 1999, el decreto 2546, crea la Dirección General para la Reinserción (DGR). Finalmente, en el Gobierno de Andrés Pastrana se creó el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado dentro del Ministerio de Defensa. El PAHD cobra mayor fuerza en el actual Gobierno, quien a su vez transforma la DGR en el Programa para la Reincorporación de Personas y Grupos a la Vida Civil y Creó el Comité Interinstitucional para la Reincorporación en el cual tienen asiento el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>1</sup> Sobre este concepto léase: Uprimy, Rodrigo y Laso, Juan Manuel. *Policy paper* elaborado en el marco del proyecto: Conflicto y Seguridad Democrática en Colombia. Temas Críticos y propuestas.

<sup>2</sup> "Alto Comisionado de paz intenta bajar tono a polémica por críticas a indultos concedidos al M19" en: El Tiempo. Octubre 8 de 2004.

No es mi competencia entrar a valorar este hecho. Sin embargo, sí resaltar como éste se justifica como un referente para la **no** reparación, o bien, para la exigencia velada de otorgar perdón jurídico de crímenes atroces. Pero, de otro lado, se justifica como punto comparativo para demostrar que el país sí ha avanzado en materia de verdad, justicia y reparación.

En ambos casos, por supuesto, se trata de sofismas. Sin embargo, lo cierto es que procesos no del todo bien confeccionados en el pasado, proyectan su sombra en el presente.

Es claro que no hubo *perdones responsabilizantes*, la pregunta entonces que queda por formular es: si se realizaron actos reparativos de algún orden?

Se podría anotar que se realizaron pequeños actos simbólicos de carácter reparativo, con un efecto muy local. También, se podría leer lo consignado (en los acuerdos) a favor de las comunidades afectadas por el conflicto como actos de reparación. Sin embargo, la responsabilidad de las acciones era exclusiva del Estado y la ejecución sometida a la disponibilidad presupuestal, o bien, a la presión, poco transparente, de políticos locales.

En las acciones a favor de las comunidades afectadas no había una clara definición de las víctimas. Tampoco, se proyectaba una mínima participación de los desmovilizados en éstas<sup>1</sup>, de tal suerte que difícilmente se podía leer como acciones reparativas.

En este orden de ideas, la reinserción sin reparación tampoco es una buena combinación. No en vano, fue percibida por muchos sectores como la entrega de dádivas. No en vano, los procesos no lograron cerrar heridas. No en vano, no se contó con el respaldo social a éstos.

### **El horizonte del proceso (¿hacia dónde?):**

En su etapa inicial, los procesos DDR se observaron como escenarios de **transición hacia una mayor democratización del país y, por ende, al logro de una paz firme y duradera**. Ello en la medida que la vida armada se justificó como “la salida al cierre” del sistema político (debido al Frente Nacional). En este sentido, ponerle un punto final a la lucha armada, exigía una apertura democrática que eliminará las barreras de acceso al sistema; para así tramitar las reformas que el país demandaba. De alguna manera, la Constitución de 1991, fue definida como un acto que refrendaba algunos de los acuerdos con los grupos desmovilizados, un acto en pro de la apertura democrática, la inclusión política y la paz.

En esta lógica la **reinserción** era, en principio, un **medio** para que actores en armas, pasaran al escenario de lo político. La consigna podría ser: **de las armas, al poder**. No en vano la exigencia en los acuerdos de:

- Ampliación de espacios democráticos y espacios de participación ciudadana<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por ejemplo, con trabajo para la reconstrucción de pueblos destruidos por las acciones de guerra que cometieron.

<sup>2</sup> Ver Acuerdos con el M19 y el EPL.

- Mecanismos para acceder a espacios de poder como las *circunscripciones especiales de paz* y, posteriormente, circunscripciones especiales para la Cámara de Representantes<sup>1</sup>.
- Cambios en el régimen electoral, en la representación política y en la administración de justicia<sup>2</sup>.
- Representación en la, entonces, Asamblea Nacional Constituyente<sup>3</sup>.
- El acceso a condiciones de ciudadanía plena para el caso de los combatientes del Quintín Lame<sup>4</sup>.

**Los efectos: entre lo deseado y lo no esperado.**

**i. Reinserción en la negociación: ¿una adecuada combinación?**

La coyuntura de los noventa, implicó un paralelismo en la medida que se firmaba la paz y empezaba la reinserción del grupo firmante; pero también estaba en marcha las negociaciones con otros grupos. A los gobiernos de turno, les tocó atender dos frentes relacionados, pero disímiles. Y, no siempre, las exigencias de uno y otro frente lograron armonizarse. El interés político tendió a concentrarse en las negociaciones de paz. Estas, sin duda, tenían un impacto político - mediático mayor. A pesar de las múltiples presiones que reportaban, éstas se encontraban acotadas en el tiempo. Había, sin duda, un efecto *inmediatista* en la firma de los acuerdos o tratados de paz.

Por el contrario, la reinserción era un asunto de más larga duración y se subestimó al considerarlo como un tema más operativo, que táctico o estratégico. Cuando en realidad es un asunto que se debe atender en los tres niveles. Aún más, la reinserción se enfrentó con serias indefiniciones. Tras firmados los acuerdos, se debió iniciar con su implementación. No obstante, esta carecía de hipótesis de trabajo iniciales o de partida. Se vivió, entonces, un escenario de alta conflictividad tras la etapa de campamentos.

En efecto, la exigencia de reinserción estaba presente, pero no contaba con diseños, ni *modus operandis*. Preguntas tales como:

- Si reinsertar era un fenómeno estatal y, si lo era, éste implicaba todo el aparato estatal o tan sólo era competencia de determinada agencia?
- Si no era un fenómeno estatal, a quiénes se deberían convocar para adelantar el proceso de reinserción?
- Cuál debería ser la participación de los sujetos de reinserción en el proceso mismo; es decir, se trataba de hecho de sujetos con capacidad de acción o tan sólo sujetos pasivos de ésta.
- Cuánto tiempo debería tomar el proceso de reinserción?
- Hasta que punto apoyar el proceso y bajo qué condiciones?

<sup>1</sup> Ver Acuerdos con el M19 y con la CRS.

<sup>2</sup> Ver acuerdo del M19, por ejemplo.

<sup>3</sup> Uno de los doce puntos consignados en el acuerdo con el PRT.

<sup>4</sup> Negociación con el Quintín Lame. Es de recordar que antes de 1991, la legislación étnica le daba un trato menor de edad a los miembros de las comunidades indígenas del país.

- La reinserción era una condición transitoria, o etiqueta marcadora de identidad permanente?

## ii. Reinserción un asunto de, o bien, con quién...?

La reinserción en los noventa fue un asunto del Gobierno y los reinsertados. No hubo inclusión de actores que apoyaran el proceso, le brindaran legitimidad y permitieran colaborar en su sostenibilidad.

En efecto, no estuvo claro el papel de terceros actores en el proceso de reinserción. Se convocó, por ejemplo, al **sector privado** a brindar cupos de trabajo, si ambientación y de manera un tanto utilitaria, de caridad social, o en el mejor de los casos bajo las tesis de responsabilidad social del empresariado. Más no desde un discurso de cooperación en la construcción de la paz a través de una solución pacífica al conflicto. Los **gobiernos territoriales** no se involucraron de manera activa en el proceso, a pesar que se ensayó una estructura regionalizada para adelantar los programas de reinserción.

La reinserción se pensó a lo sumo en una sola vía; es decir, la reinserción para los reinsertados pero sin atender los entornos sociales, culturales, económicos y, sobre todo, regionales en donde tendrían asiento los procesos de reinserción. En pocas palabras, no se pensó que **la reinserción fuese también un asunto que le compete a la sociedad en general y no sólo al Estado**.

En este contexto, los procesos de reinserción fueron disímiles entre sí. Algunos estuvieron por un período prolongado de tiempo bajo la **tutoría estatal**. Con algunas denuncias, incluso, de eventos de corrupción. Otros a partir de la ayuda estatal brindada y con bases en un fuerte sentido de pertenencia socio-cultural iniciaron procesos de **autogestión comunitaria y reivindicación étnica** con resultados interesantes de resaltar a manera de buenas prácticas.

No obstante, en algunas regiones se vivieron procesos privados de reinserción bajo **la tutoría de actores de y en el conflicto**. Es conocido el proceso que realizó la familia Castaño Gil en la región de Córdoba - Uraba. Allí se organizó una suerte de mini reforma agraria en algunas de las tierras que, inicialmente, habían sido obtenidas bajo el uso de la fuerza.

En dicha experiencia, el acceso a la tenencia de la tierra se dio preferencia a los reinsertados del EPL, o bien, a sus familias e iba acompañado de acceso a créditos, transferencias de tecnología u obras de desarrollo comunitario. Esta suerte de reinserción privada a cargo de un actor del conflicto además de generar una serie de consecuencias de inseguridad para la región, no logró construir un escenario de paz pública. Se trató más de la consolidación de escenarios de pacificación y de ampliación de la base social<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Conviene prestar suma atención en un horizonte de superación del conflicto, las implicaciones de la oferta de bienes públicos e, incluso, colectivos por parte de los actores armados. Hoy en día, por ejemplo, ya no se oferta tierra rural, pero si vivienda urbana entre desplazados que llegan a las grandes ciudades, tras esta ayuda se inicia

De otra parte, nunca se pensó una estrategia seria de convocatoria a la comunidad internacional. El papel de ésta, por lo demás, fue bastante tímido. Se limitó a la verificación en el desarme y la desmovilización, o bien, al apoyo de algunas experiencias locales, particularmente con grupos de mayor vulnerabilidad: mujeres, niños y minorías étnicas, por ejemplo.

### iii. Reinserción en medio del conflicto

Las experiencias de DDR fueron llevadas en un **contexto de paz parcial y paralela**. Parcial, en la medida que no existía una sola mesa de negociación, con un sólo resultado. En efecto, existieron múltiples mesas con ritmos, tiempos y movimientos diversos. Parcial porque no se negoció con todos los actores del conflicto, sólo con algunos grupos. De hecho, los grupos que reportaban para la época mayor fuerza militar, las FARC y el ELN habían salido de las negociaciones. Parcial porque no se reconoció la existencia e importancia creciente en lo regional de otros actores del conflicto: los grupos paramilitares. **Paz paralela**, pues tras las primeras negociaciones de paz, se empezó a hablar de guerra. La reinserción como apuesta de transición a la democracia, empezó a convivir en un diálogo esquizofrénico con los fusiles.

En efecto, Colombia vivió en paralelo paz y guerra. Es de recodar como mientras se pactaba la Constituyente, se bombardeaba, el campamento de Casa Verde de las FARC<sup>1</sup>. Es de recordar, también, la tensa calma de las desmovilizaciones, seguida por el aumento en las tasas de homicidios, en donde muchas de las víctimas fueron reinsertadas.

Pero, sin duda, también hay que recordar, que ni las FARC, ni el ELN avanzaron en los diálogos de paz y, al contrario, iniciaron una campaña militar por el control de los territorios despegados en las desmovilizaciones efectuadas en el noventa<sup>2</sup>.

Esta disputa por el control territorial, significó una intensificación del conflicto en las zonas de desmovilización. Zonas que en su mayoría coincidían con las de reinserción. Dinámica que, de un lado, puso de presente las amenazas a la reinserción en medio del conflicto y, del otro, el vacío conceptual y operativo en términos de **seguridad**.

A propósito del tema de seguridad, es menester citar que ésta fue observada en las experiencias de los noventa como un asunto operativo. Un dato curioso, pero a la vez significativo, tiene que ver con los puntos consignados (explícitamente) en los acuerdos de paz. Estos estaban centrados en la necesidad de desarrollar planes de seguridad. Se anotaba su carácter temporal y el énfasis en esquemas de seguridad para dirigentes, vía el suministro de material de protección (chalecos antibalas, radios o carros blindados), o bien, la conformación de cuerpos de escoltas<sup>3</sup>.

---

todo un proceso de ampliación de base social que no ha sido analizado con la suficiente seriedad. Ver, por ejemplo, la entrega de casa en Ciudad Bolívar, en Bogotá.

<sup>1</sup> Sede de las (pre)-negociaciones de esta organización con el Gobierno Nacional.

<sup>2</sup> Campaña para la cual fue estratégica la ayuda brindada por las disidencias.

<sup>3</sup> Usualmente, cuyos miembros eran excombatientes de base que entraban en una categoría especial en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

En algunas experiencias, como es el caso de la Corriente de Renovación Socialista, el acuerdo de paz consagró la posibilidad de constituir cooperativas de seguridad en la ciudad de Medellín a partir de las milicias de la organización desmovilizadas. Así mismo, en los acuerdos con las Milicias Populares del Pueblo y Para el Pueblo, las Milicias Independientes del Valle de Aburrá y las Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín se consagró que su incorporación a la vida legal comprendía, (además del acceso a los programas de reinserción socio-económica), el diseño y puesta en marcha de un plan de convivencia y seguridad a partir de la creación de la Cooperativa de Seguridad y Servicios a la Comunidad, COOSERCOM.

No obstante, estas experiencias no dejaron saldos positivos. Para la comunidad y para agentes de organismos de seguridad del Estado, la transformación de las milicias en cooperativas de seguridad careció de legitimidad. No había confianza en acudir a éstas para la presentación de servicios.

Adicionalmente, si se acudía a éstas, bien podía ser un factor de inseguridad en la medida que aún continuaba operando en las comunas otras milicias. Milicias que antes de la desmovilización de quienes conformaron cooperativas estaban en enfrentamientos, eran antagónicas. En este contexto, la conformación de las cooperativas de seguridad por desmovilizados tuvo exactamente un efecto contrario al deseado inicialmente.

Es una conclusión de perogrullo, pero hay que resaltar que el componente de seguridad no implicaba planes con cobertura local y regional que permitieran a las comunidades (luego de la desmovilización) retornar a condiciones de tranquilidad, convivencia, orden público, y demás, deseadas. En términos bruscos, en los acuerdos no se abordó el problema de seguridad local y regional como un asunto público. Problemática que jugó un papel clave a la hora de consolidar las experiencias y asegurar éxitos en la perspectiva de paz.

De ahí que no resulte gratuito, como las zonas de desmovilización entraron en la violenta dinámica del control territorial. El Estado colombiano fue incapaz de ejercer un control integral en estas zonas, ello, muy a pesar, a que en los acuerdos se hablaba de la necesidad de una integración a la dinámica nacional de las zonas que habían vivido con mayor intensidad los efectos de la lucha armada.

En este contexto, saltan al escenario nuevos actores que reaccionan con mayor violencia para lograr la pacificación de las zonas y se evidencia procesos nuevos de rearmes de tropas, en los cuales participaron muchas de las bases de los excombatientes. Bases que se veían enfrentados al riesgo de perder la vida, como muchos otros de sus compañeros y para quienes la reinserción real jamás llegó.

#### **iv. Reinserción: de la apuesta política, a la socioeconómica**

En la segunda generación de experiencias la reinserción *pasó de ser un medio, en muchos casos a ser un fin en sí misma*. Se podrían citar algunas razones para ello, tales como:

- La finalidad de democratizar al país, por un lado, se vivió de manera parcial. Pero del otro, no se puede olvidar que Colombia es una de las democracias más sólidas de América Latina, en un escenario de sucesivas dictaduras.
- Las reformas no llevaron a la paz. Incluso, la idea de descentralizar para pacificar tomó en muchas regiones de la geografía nacional otro curso. Pero, también la continuidad del conflicto con otros actores armados y la entrada en escena de nuevos actores obstaculizaron la gestación, desarrollo e implementación de las reformas para una apertura y profundización de la democracia en el país.
- Ahora bien, es de mencionar que los grupos desmovilizados, tampoco, lograron consolidar una alternativa política con la suficiente convocatoria nacional. Ello, muy a pesar, del respaldo inicial que obtuvo la propuesta del M19 tanto en la Asamblea Nacional Constituyente como en la conformación posterior del Congreso de la República.
- Por último, es de tener presente que la transición de las armas al poder no implicaba la inclusión del total de excombatientes. Este, sin duda, es un espacio reservado para las elites de los grupos. No resulta irracional, cambiar de énfasis cuando el fin se observa como distante en el tiempo. Cuando tal fin se oscurece y el resultado anhelado de la paz firme y duradera se vuelve esquivo.

Un fin lejano y esquivo (democratización y paz), advirtió en la segunda generación de experiencias que en la reinserción no sólo es necesario definir una estrategia, también es de suma importancia definir la táctica (o las tácticas). Más aún cuando ésta se da en medio del conflicto, sin acuerdos totales de paz, y cuando al interior de los grupos armados se presencia una alta diversidad.

En el paralelo a las tesis de cambio sociopolítico, se ensayó la reinserción socioeconómica de los excombatientes. Se pasó, entonces, de la reinserción política a una reinserción con un enfoque *economicista*. La fórmula ensayada fue la de promoción de proyectos productivos vía el micro-crédito.

En algunas desmovilizaciones, los micro-créditos, se administraron a manera de auxilios que el Gobierno Nacional giraba a las organizaciones que conformaron los desmovilizados. Y, en otras, se buscó gestionar proyectos experimentales de corte cooperativo u asociativo. Sin embargo, el grueso de los recursos se giró de manera individual luego que el desmovilizado presentaba su proyecto.

Los estudios en la materia, incluso los gubernamentales<sup>1</sup>, han señalado el fracaso de más del 95% de los proyectos productivos. Las razones son de diverso orden:

---

<sup>1</sup> Pinto, María Eugenia, et al. (2002) Diagnóstico del Programa de Reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la Movilización Voluntaria individual. Bogotá, Grupo de Estudios y Asuntos Internos - Dirección de Justicia y Seguridad, Departamento Nacional de Planeación.



6. Las condiciones de seguridad y orden público fueron, siempre, una amenaza latente<sup>1</sup>. Si la vida corre peligro, resulta difícil atender un negocio.
7. Se partió de la falsa hipótesis que observaba en cada reinsertado un empresario potencial<sup>2</sup>.
8. Los proyectos educativos con calidad y pertinencia para superar deficiencias educativas de la población desmovilizada no tuvieron la cobertura adecuada. Por ende, no se logró generar las oportunidades para la toda la población en proceso de reincorporación, como tampoco se logró instalar las capacidades necesarias.
9. La capacitación para el trabajo pocas veces estuvo articulada a las necesidades del desmovilizado, su proyecto productivo y del entorno de reincorporación. En muchos casos, la capacitación no superó la pauta de cursos sueltos que (de nuevo) no lograban instalar capacidades necesarias en la población.
10. Y, a propósito, de crear empresa no es lo mismo realizarlo en un país con políticas de desarrollo interno coherentes que sin éstas. En este sentido, las empresas conformadas por los reinsertados se vieron afectadas por las mismas deficiencias del entorno que cualquier otra empresa colombiana.
11. No se consideraron variables de corte psico-afectivo. Este aspecto se definió como un componente *blando* de la reinserción, cuando --en realidad-- de una valoración pertinente y estratégica de la condición psico-afectiva del desmovilizado es posible diseñar rutas de reinserción con mayor acertividad.
12. La administración financiera del micro-crédito de los proyectos no fue la más idónea. Se careció de esquemas de corresponsabilidad y motivación al logro. No hubo una asistencia técnica y acompañamiento real y paralelo al montaje de los proyectos productivos.
13. Se aprobaron proyectos experimentales, sin mercados asegurados. Proyectos, sin una concepción de desarrollo local o regional que se necesitaba (e, incluso, se necesita en la actualidad).
14. Así, la competencia del gobierno se limitaba (y limita) al desembolso de los recursos tras la formulación del proyecto productivo por parte del desmovilizado, pero no existía (ni existe) un estudio integral de la viabilidad del mismo.

Bien, tras este largo recorrido por las experiencias de la década del noventa conviene dar una mirada rápida al proceso individual.

#### **A.5. La desmovilización individual**

Es preciso anotar que en el Gobierno de Cesar Gaviria Trujillo se re-inaugura la modalidad de desarme, desmovilización y reinserción indivi-

---

<sup>1</sup> Las historias de urbanizaciones de reinsertados atacadas, de cultivos destruidos, de falta de apoyo de los entornos de reinserción son numerosas.

<sup>2</sup> No se contó con que la población era diversa en habilidades empresariales, pero también en cuanto a su nivel educativo. No es lo mismo, entonces, crear empresa siendo casi un "analfabeta funcional" que tras haber cursado estudios regulares.

dual, al amparo de las medidas del Estado de Sitio. Estas permitían a los desertores:

- acogerse a los programas de protección de testigos,
- acceder a perdones judiciales de la fiscalía e, incluso,
- vivir en guarniciones militares para su mayor seguridad.

Las medidas no estaban diseñadas en el marco de una política de paz, sino de una estrategia contra insurgente. Se pensaba que tras la oferta de *DDR* y la respuesta positiva, en principio, de 8 grupos y luego 9, la voluntad de paz de quienes permanecían en armas era nula y el camino que quedaba para ellos era la vía militar, en donde la inteligencia juega un papel estratégico para la derrota del enemigo.

En este orden de ideas y en no pocas ocasiones, se realizó un uso de los desmovilizados individualmente como desertores, como delatores, como colaboradores en operaciones de terreno. Un uso militar y no político; es decir, un uso lejano a ciudadanos con un potencial en términos de construcción de paz.

Como es usual en la historia colombiana, las medidas de excepción luego son formalizadas por la legislación ordinaria. Así, el 30 de junio de 1994 se expidió el decreto 1385 por el cual se expedían normas sobre concesión de beneficios para quienes abandonaran voluntariamente las organizaciones subversivas. No obstante, la aplicación de estos beneficios fue altamente discrecional. Se habló, entonces, de reinserciones de primera y segunda categoría.

Las de primera eran, por supuesto, las colectivas. Estas tenían los acuerdos que respaldaban los compromisos; las organizaciones conformadas por los grupos que se desmovilizaban e, inclusive, porque no mencionarlo la misma solidaridad grupal que presionaba para el acceso de todos los ex-militantes de un grupo a los beneficios.

En contraste, las desmovilizaciones individuales se vivieron como de segunda clase. Los compromisos no estaban inscritos y dependían de la diligencia de los funcionarios de la agencia de turno y la disponibilidad presupuestal del Gobierno. La solidaridad del grupo era inexistente, por obvias razones. Además, de adaptarse al ingreso a la vida civil, el excombatiente debía elaborar el duelo de la ruptura con la organización armada de origen.

Otro punto a enunciar con las desmovilizaciones individuales es el asunto del **perdón jurídico**. El decreto 1385 creó el Comité Operativo de Dejación de las Armas, CODA, y definía su composición. A este comité le correspondía certificar las circunstancias de abandono voluntario y pertenencia del desmovilizado individualmente a un grupo guerrillero. Tras la certificación se iniciaba el trámite para el acceso a los beneficios jurídicos por los delitos políticos y conexos. Es decir, se concedía una suerte de perdón y olvido por todos los delitos, exceptuando los de lesa humanidad, y sin acto de contrición previo, penas privativas, o bien, acciones reparativas.

Estaba, además, facultado para "suspender las órdenes de captura que se hayan dictado en los procesos penales por delitos políticos y conexos

cometidos con anterioridad a la entrega, hasta tanto se decida la respectiva solicitud de los beneficios jurídicos...” (Artículo 2). Y, también, le correspondía “diseñar los programas de reinserción socio -económica y otorgar o negar los beneficios económicos y sociales...” (Artículo 5)<sup>1</sup>.

Durante el gobierno de Samper y Pastrana, el decreto 1385 fue la sombrilla legal para la desmovilización y reinserción individual. En la primera administración, el fenómeno perdió importancia como estrategia contra - insurgente. El número de desmovilizados no fue considerable. Y, de acuerdo con algunos analistas, “operó de manera vergonzante”<sup>2</sup>.

En la administración de Pastrana, el número de desmovilizados individualmente aumentó en términos considerables. La cifra rodeó los 1.650 ex - combatientes y una tercera parte de esta se trataba de niños, niñas y jóvenes que aún no habían alcanzado su mayoría de edad<sup>3</sup>. Cabe anotar que la presencia de menores de edad<sup>4</sup> evidenció ausencias estatales en materia de prevención y atención de esta población; vacíos jurídicos y pugnas entre agencias del Estado que flaco favor hacía a la esta población y ponían en entre dicho las obligaciones estatales para con la infancia<sup>5</sup>.

Para algunos analistas, durante el gobierno de Pastrana la D&R individual se empezó a trabajar una política pública para la paz. La observación es válida. Sin embargo, es igualmente válido anotar que desde el Ministerio de Defensa se recobró la idea capitalizar la “masiva desmovilización individual” en términos de una estrategia contrainsurgente.

En efecto, el Ministerio creó el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, PAHD, mediante resolución 0722 del 2001. El PAHD tenía a su cargo incentivar las deserciones, divulgar la política y prestar ayuda humanitaria.

En síntesis, la desmovilización y reinserción individual también tiene antecedentes en el país. Estas experiencias oscilan entre polos antagónicos. En un extremo se encuentran las tesis de lucha contrainsurgente y en el otro las que observan en la experiencia un camino hacia la paz. En el medio, la población desmovilizada (por varios motivos<sup>6</sup>), sobre quienes pesan la amenaza de muerte de sus antiguas organizaciones; quienes se alejan de las armas y no necesariamente se reinsertarán a la sociedad<sup>7</sup>; quienes tienen que sortear su sobre-vivencia entre una suerte de oferta

<sup>1</sup> Funciones que no descansaron en el CODA, sino en la respectiva figura, entidad o agencia encargada de la reinserción.

<sup>2</sup> Observaciones de Otty Patiño.

<sup>3</sup> Fuente: Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, Ministerio de Defensa.

<sup>4</sup> Los autores realizan la salvedad que el término se utiliza en el sentido legal.

<sup>5</sup> Menores de 18 años.

<sup>6</sup> Porque fue reclutada de manera forzada, por la desilusión de las promesas incumplidas, por el cansancio de la guerra, las condiciones “inhumanas” de una vida en armas, la nostalgia por la familia y cotidianidades de la vida civil, por el querer estar junto al ser amado o dar a luz a sus hijos, entre otras motivaciones.

<sup>7</sup> Aquí un pequeño paréntesis. El término re-insertar supone que de algún el excombatiente estuvo “insertado” “a”, o, “en” la sociedad. Las historias de muchos de los desmovilizados relatan una vida desde muy temprana edad al margen de lo socialmente aceptado como válido. La aclaración no es gratuita. Esta, por un lado, cuestiona los llamados programas de reinserción y, por el otro, denuncia obligaciones estatales seriamente desatendidas.

institucional esquizofrénica de paz y guerra, con un saldo no del todo alentador.

Los desmovilizados han afrontado dicho riesgo sin el respaldo de una oferta estatal robusta y una política seria al respecto. Riesgo que, en muchos casos, han sorteado cambiando de actor armado, entrando en redes criminales, o bien, desplazándose a zonas con cultivos ilícitos para depositar allí sus esperanzas por una vida lejana a las armas.

En este campo, el balance no es para nada alentador y, sin duda, sus aprendizajes permite re-pensar la D&R que adelanta el actual gobierno. Desmovilizar individualmente, en medio del conflicto, sin definiciones establecidas puede desembocar en mayor violencia (de modalidad más difusa y degradada). Desmovilizar individualmente de manera masiva, así suene paradójico al lector, conlleva incentivos perversos que han de estudiarse así como problemas de justicia, verdad y reparación que no han sido tomados en cuenta. Estos son riegos latentes que debe pensarse y repensarse con calma.

## B. LA DINAMICA ACTUAL DE DESMOVILIZACION Y REINSERCIÓN

### Negociación

#### i. Marco para la negociación

El presidente Álvaro Uribe Vélez en su campaña presidencial no se refirió a los actores del conflicto como actores políticos. Su discurso estuvo caracterizado por una crítica a las negociaciones de paz del Gobierno de Andrés Pastrana y por una apuesta que tendía más a la salida armada que a la negociada.

Sin embargo, el criterio de negociabilidad fue enunciado. Así, en la campaña se refirió a la condición de cese de hostilidades para, así, iniciar un proceso de desmovilización y reincorporación. En adición, una invitación a las Naciones Unidas para ejercer sus buenos oficios en eventuales negociaciones. Amén, de una decidida apuesta por la prevención de la vinculación de niños y niñas al conflicto.

Tras la elección presidencial, vino la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. En éste las enunciaciones a negociar con los grupos armados al margen de la ley fueron tímidas. En el Plan se repetía la propuesta de cese de hostilidades, desmovilización y reincorporación.

Paralelo al Plan, el Gobierno de Uribe inició con la formulación de la Política de Seguridad Democrática. En esta, se definieron los grupos armados al margen de la ley como una amenaza a la seguridad del país. Se colocó en un segundo plano el carácter de actor político. Se consagró como prioridad de la acción gubernamental el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) y el Programa de Reincorporación.

Al mismo tiempo que se daban estas formulaciones, el Congreso de la República efectuó la prorroga de la Ley de Orden Público (418 de 1997) y con ella una modificación que cambia el curso de los procesos DDR.

La nueva Ley (782 de 2002) eliminó el pre-requisito del reconocimiento político para adelantar negociaciones que conduzcan a procesos que aclimaten la paz. Este hecho tiene varias implicaciones, entre ellas:

- Permitted establecer diálogos con los grupos de autodefensa o paramilitares.
- Alejó a los grupos que se autodefinen a partir de una naturaleza política, léase como las guerrillas de las FARC y el ELN.
- Quitó límites a las actuaciones, que en el marco del conflicto, realizan los actores que buscan un reconocimiento político.
- Continúa con la posibilidad de perdón jurídico para delitos políticos y conexos. Sin embargo, no contempla escenarios de reparación.
- Paradójicamente, a pesar de eliminar el status político, reconoce delitos políticos y a su amparo se efectuó la definición *del delito político de concierto para delinquir* en el caso de los grupos paramilitares o de autodefensa.

Con la nueva ley, se dio la reforma del Decreto 1385 que regulaba las desmovilizaciones individuales. El nuevo decreto (128 de 2003) divide el proceso de reinserción en dos etapas: desmovilización y reincorporación. La desmovilización individual se fija como competencia del Ministerio de Defensa y la colectiva es asunto de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. La Reincorporación quedó a cargo de un Programa adscrito al despacho del Ministro del Interior y Justicia.

En adición, el Decreto no sólo fija los parámetros para el acceso a beneficios de reinserción, sino también a los llamados beneficios por **colaboración**. Hecho que tiende a situar a la desmovilización individual en un horizonte de delación y deserción, por ende, en una lógica de guerra antes que de paz.

## **ii. Dinámica de la negociación**

El 15 de julio de 2003, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) bajo el liderazgo de Carlos Castaño declararon el cese al fuego. Condición para iniciar el proceso de desmovilización y reinserción exigida por el Gobierno Nacional. Producto de dicha declaración, se vivió en la ciudad de Medellín la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara. A este proceso, se sumó la desmovilización las Autodefensas Campesinas de Ortega Cauca.

En el 2004, las AUC bajo el mando de Salvatore Mancuso firman con el Gobierno Nacional un segundo acuerdo para perfeccionar el cese al fuego declarado un julio del 2003. Producto de este acuerdo, se efectúa en Santa Fe de Ralito una desmovilización pequeña de excombatientes con heridas de guerra. Así mismo, se anuncia una de las desmovilizaciones más numerosas que haya vivido el país para la primera semana del presente mes, la desmovilización de 1.464 miembros del Bloque Catatumbo que opera en el Norte de Santander y se anuncian las desmovilizaciones de los frentes de Meta y Vichada, al igual que la del Bloque Bananeros en el Urabá y las Autodefensas Unidas del Surdeste Antioqueño.

## **Desarme y Desmovilización**

Bajo el Gobierno de Uribe se ha dado la dejación voluntaria de cerca 5000 personas de manera individual. La mayoría de la población desmovilizada es joven, no supera los 25 años, de origen campesino, con un nivel de escolaridad deficiente, proviene de las FARC y se resalta un 20% de la población que aún no alcanza su mayoría de edad; es decir, de niños y niñas. Esta cifra, sin duda, supera la cifra de desmovilizados, producto de nueve acuerdos de paz. Cabe que no todos los desmovilizados, entregan armas. Cabe anotar, también, que por la entrega de armas o material de intendencia el Ejército le paga al desmovilizado una suma de dinero de acuerdo a la tabla fijada para el tema.

La desmovilización individual se produce a lo largo del territorio nacional. Sin embargo, la remisión se concentra en Bogotá. En efecto, la ciudad capital concentra cerca del 95% de la población. Es preciso citar, además, que se observa un aumento en la tasa de “entregas voluntarias” en aquellas regiones que son teatro de operaciones del Ejército.

Por obvias razones, la desmovilización individual carece de una etapa de concentración. Sin embargo, el desmovilizado está bajo la tutela del Ministerio de Defensa, a través el PAHD, por un lapso que oscila entre los 3 a 6 meses. En caso que el desmovilizado sea un menor de edad, debe ser remitido al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En cuanto al desarme y desmovilización colectivos, como se citó se han producido dos. La primera es la del Bloque Cacique Nutibara, de origen urbano, con una muy breve etapa de concentración y tras ésta el reintegro a su vida en las comunas de la Ciudad de Medellín. La desmovilización del Bloque estuvo precedida de un acto público de entrega de armas. Hoy, las armas están en custodia física del Ejército y bajo la verificación de la Comisión de Paz de Antioquia y la OEA. Se afirma, por parte de las instituciones encargadas del proceso que el material bélico está siendo utilizado como acervo probatorio en investigaciones judiciales y de ahí la imposibilidad para su destrucción.

Tras la desmovilización del Bloque se produjo su reintegro. Este ha sido liderado por sus antiguos comandantes y tutelado por la Corporación Democracia, fundación que se configuró luego de la desmovilización con el fin de adelantar trabajo social en las zonas de las comunas de Medellín. También han estado presentes la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Alcaldía de Medellín.

La segunda desmovilización colectiva es la de las Autodefensas de Ortega Cauca, grupo no afiliado a las AUC, de origen rural e incidencia local. Aquí no hubo etapa de concentración. El acto de dejación de armas estuvo acompañado por el de desmovilización. Ello en la medida que cuando se habla de las Autodefensas de Ortega se está hablando de autodefensas en el estricto sentido de la palabra. En efecto, las de Ortega era un grupo de personas de la misma población organizadas para defenderse de los ataques de la guerrilla.

### **Reinserción**

En la lógica del actual Gobierno, tras la etapa de desmovilización sigue la de reincorporación. Esta se define como una transición de máximo dos años para que el combatiente ingrese a la vida civil y al ejercicio ciudadano lo que implica, a su vez, derechos y deberes.

Para las desmovilizaciones individuales, los programas de reincorporación se inician sólo hasta el certificado por el CODA, comité interinstitucional, cuya secretaria técnica descasa hoy en el Ministerio de Defensa. Se han presentado denuncias sobre la imposibilidad de acceder a una pronta certificación, si no hay delación por parte del desmovilizado.

De otro lado y a pesar de los esfuerzos interinstitucionales de coordinación entre las agencias del Estado, lo cierto es que hay una ruptura del proceso de retorno a la vida civil. En efecto, los ritmos, tiempos, movimientos e, incluso, perspectivas entre una y otra etapa no están armonizados, ni articulados.

Tampoco están articuladas las necesidades de la demanda de reincorporación con las de la oferta en materia de reincorporación. Adicional, al desconocimiento de la importancia de los entornos de reincorporación y

la relevancia que el proceso atienda a las características poblacionales de los desmovilizados. En buena medida se sigue operando (en lo relacionado con la reinserción socioeconómica) con los esquemas del noventa para una realidad que ya no corresponde (y como se anotó, tampoco correspondió).

En cuanto a la reincorporación colectiva, esta ha variado de acuerdo al grupo. No obstante, en ambas ha tenido un papel predominante la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. En la del Bloque, los cuadros desmovilizados han coordinado el proceso y hay un énfasis en los procesos de capacitación. Además, en la Alcaldía de Medellín recae buena parte de la responsabilidad de la reincorporación. En Ortega, la reincorporación no está únicamente dirigida a los desmovilizados. En efecto, esta tiene un carácter mayor de integración y desarrollo regional.

### **Institucionalidad**

Con el Gobierno Uribe, su política de ajuste fiscal, la reducción del aparato del Estado y la política de Seguridad Democrática, de nuevo, el país es testigo de un cambio en la institucionalidad soporte de los procesos o dinámicas DDR. En la actualidad, existe dos fuentes desmovilizadoras para parafrasear el lenguaje gubernamental: el PAHD y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

En cuanto a la reincorporación, su competencia se fijó en el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos, adscrito al despacho del Ministro del Interior y Justicia. Por ende, se eliminó la antigua Dirección General para la Reinserción y su enfoque regional. Hoy los esfuerzos se concentran en Bogotá, aunque se está formulando la descentralización de funciones.

Además, para la coordinación del tema se creó el Comité Interinstitucional para la Reincorporación, conformado por las instituciones nombradas más el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)<sup>1</sup>. No obstante, los esfuerzos institucionales, lo cierto es que la reincorporación a nivel individual no logra dar respuesta al promedio de desmovilización. Ello es así, entre otras razones, por las siguientes:

- La ruptura del proceso en dos etapas.
- El éxito de la desmovilización tiene un indicador cuantitativo, el de la reincorporación debe tener uno cualitativo.
- La transición institucional fue traumática, en una etapa traumática y en ésta no construyó sobre activos.
- El Programa actual carece de capacidad técnica, operativa y financiera.
- Hay un déficit en la planeación de sus procesos en los tres niveles estratégico, táctico y operativo.
- El Programa, a pesar de ser un programa bandera del Gobierno Uribe, ha contado con cambios sucesivos de dirección.

---

<sup>1</sup> El Comité, a su vez, está acompañado de un esfuerzo de coordinación de la gestión interinstitucional.



En lo colectivo, es de anotar que las dos desmovilizaciones se realizaron bajo la tutela de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. En principio, esta institución tenía la competencia de la reincorporación colectiva. No obstante, tras la creación del Comité Interinstitucional para la Reincorporación pasó a ser responsabilidad del Programa del Ministerio del Interior. En Medellín, la Alcaldía ha desempeñado un rol importante en la implementación de los programas. Sin embargo, no tanto en la toma de las decisiones estratégicas sobre los mismos. En Ortega, el liderazgo ha sido de la Oficina del Alto Comisionado en pro de la articulación de diferentes instituciones del orden nacional y de los gobiernos territoriales a partir de procesos de desarrollo regional.

### **Perdón y Reparación**

Sin lugar a dudas, esta es la materia más polémica de las actuales dinámicas. En lo sustancial, el marco jurídico continúa con una tradición de perdón sin reparación. En adición, se realiza una suerte de malabar jurídico en la medida que se perdonan delitos políticos e, incluso, hasta se crean nuevos delitos políticos, pero la política actual desconoce la validez de una motivación política. En palabras del Alto Comisionado para la Paz que, a su vez, citan a las del Presidente: "En Colombia no existe un conflicto, sino una amenaza terrorista".

Si el actor con quien se negocia es una amenaza terrorista, la pregunta inevitable es: ¿Cómo justificar el hecho de entablar un diálogo con éste? ¿Cómo justificar su perdón y la puesta en marcha de oportunidades para su reincorporación?

Este es un asunto que le resulta muy difícil al ciudadano promedio en Colombia comprender y más aún si dicho ciudadano ha sido víctima del accionar violento del grupo en negociación. En este punto, es de resaltar que la situación es similar tanto en la desmovilización individual como en la colectiva.

### **Y ...¿Cuál es la perspectiva de las actuales dinámicas..?**

No es fácil ubicar el horizonte actual de la dinámica de desmovilización y reincorporación. De hecho, existen dos dinámicas. Ambas pueden restar ciudadanos en armas y recursos bélicos en el territorio nacional; sin embargo, es preciso resaltar la suerte de diálogo esquizofrénico que configuran.

Por un lado, la desmovilización individual ha sido definida en escenarios públicos por el viceministro de la Defensa Nacional como un arma de **guerra no cruenta**. Se trata de incentivar la desertión de miembros de las organizaciones guerrilleras y, a su vez, promover la delación. No se puede olvidar que la información es un recurso de la guerra. En esta línea, son evidentes las ventajas que en el corto plazo pueden reportar. No obstante, la pregunta por el mediano y largo plazo no está lo suficientemente formulada. Es necesario advertir que no sacar a quien se desmoviliza individualmente de la lógica de guerra, puede conducir a escenarios de mayor degradación y no a la superación del conflicto. En dichos escenarios, el programa de reincorporación se puede convertir en una puerta giratoria hacia otros actores armados, redes de crimen

organizado o delincuencia común. En dichos escenarios, se pierden oportunidades históricas para convertir más de cinco mil desmovilizados individuales en una fuerza constructora de paz, desde una perspectiva civilista, ciudadana e incluyente.

En cuanto a la desmovilización y reincorporación colectiva, la ausencia de una definición de la naturaleza del actor deja serias dudas sobre el carácter mismo de la negociación. Las versiones sobre el horizonte de negociación tienden a ser especulativas. Entre el abanico de hipótesis se pueden citar:

- La negociación no implica cambios normativos. Sin embargo, asalta la pregunta si se trata de la validación de cambios que, de hecho, ya operan en las regiones pacificadas por los grupos paramilitares o de autodefensa.
- La negociación, efectivamente, puede ser un camino para la paz. En este horizonte, desmovilizados los grupos paramilitares y de autodefensa, las organizaciones guerrilleras podrían quedar sin uno de los argumentos que ha obstaculizado los acercamientos y diálogos con el gobierno.
- La negociación le resta ciudadanos a la guerra. Por ende, es oportunidad para la paz. Sin embargo, aquí de nuevo se advierte el riesgo de restar sin asegurar que quien deja el camuflado, se suma a legalidad, la civilidad y el ejercicio ciudadano.
- La negociación es un simulacro más de la guerra y ella bien puede ser instrumentalizada. Así pues, la experiencia sería utilizada para “licenciar tropas”, “saldar cuentas internas”, lavar activos o legalizar fortunas, entre otros fenómenos. En este orden de ideas, el Informe Nacional de Desarrollo Humano argumenta que en ausencia de una razón terminal para deponer las armas (fin de las guerrillas), “el gobierno tendría que evaluar con cuidado las posibles razones estratégicas o tácticas que pueden tener las autodefensas para sentarse en la mesa de diálogo. Una razón podría ser el interés personal de algunos líderes de huir de *vendettas* intestina o en arreglar con la justicia norteamericana. Otra podría ser el intento de relevo de los jefes sindicados de crímenes que obtengan el indulto mientras otras figuras asumen el mando. Otra podría ser un avance hacia *la combinación de formas de lucha*, donde unos salen a la arena política y otros se mantienen en armas” (INDH, 2003: 415).

El abanico es amplio ergo el “para que” desmovilizarse y reincorporarse a la vida civil por parte de los grupos paramilitares y de autodefensa no es claro. Es imposible, dada la actual información, asegurar que esta experiencia es un proceso de transición a la democracia, a la civilidad, a la inclusión política e, incluso, al ejercicio de la libertad individual. Aquí tanto el qué y el cómo son borrosos; de ahí el riesgo de un escenario menos promisorio que el de la D&R individual a pesar de sus potencialidades y lo novedoso que resulta esta experiencia en el concierto internacional.

Sin duda, la cantidad de desmovilizados tiene un impacto en la medida que se trata de menos ciudadanos en armas y menos recursos bélicos en

el territorio nacional. No obstante, es preciso llamar la atención sobre algunos puntos, adicionales a los ya citados:

1. Se está en un escenario de paz parcial y paralela. Esta no es una combinación que facilite el proceso de reinserción y exigen, además, pensar en una concepción integral del tema de seguridad.
2. Las negociaciones, le restan importancia al proceso de reinserción. Así mismo, su devenir facilita, o bien, obstaculiza el proceso de reinserción.
3. Las negociaciones son del orden nacional, pero la reinserción se asienta en territorios. En este sentido, persisten una falta de articulación entre diferentes niveles de gobierno.
4. La reinserción de combatientes de grupos que aún continúan en armas, oscurecen el proceso y le restan legitimidad.
5. La seguridad para quienes a la fecha se han desmovilizado se reduce a un asunto de seguros de vida y cursos de autoprotección. Se carece de un esquema de manejo de crisis y contingencias.
6. En materia de reinserción continua un enfoque de proyectos productivos que no articulan demandas con ofertas. Todavía falta mucho en cuanto al logro de una reinserción multi-temática y en diferentes niveles.
7. A la sociedad, aún no se logra convocar como aliado del proceso. A pesar del liderazgo del presidente Uribe, la reinserción aún no es un propósito común entre diferentes agencias y agentes del Estado.
8. El impresionante ritmo de desmovilización, no logra articularse con el de reincorporación.
9. No se ha diseñado una oferta del todo sólida, que logre la retención de los desmovilizados (en particular, los individuales) en la civilidad. La amenaza que sobre su vida ejercer el grupo armado del cual salió, sumado a la presión de reclutamiento que ejercen un actor diferente al de origen lleva a que muchos retornen a las armas.

Los puntos hasta aquí enunciados advierten una serie de restricciones con que inician las actuales experiencias de desmovilización y reinserción de ex - combatientes. Estas marcan el campo de juego, son sus reglas. De entrada, no es claro que estos marquen una transición hacia la paz, hacia una mayor democracia e inclusión política. De entrada, hay un riesgo latente que las experiencias de desarme y desmovilización de excombatientes (sin hablar de los proceso de reinserción o reincorporación a la vida civil) conduzcan a violencias más difusas y no a generar condiciones de convivencia y paz.

Lo anterior, no niega o pretende disminuir lo valioso que resulta sacar a combatientes de la guerra. Su impacto, en principio, es incalculable. El hecho mismo le resta vuelo a la espiral de violencia. Este es: el "qué" más amplio. Sin embargo, se reitera que del "cómo" depende llegar a uno u otro escenario de los enunciados.

### **C. LOS DDR COMO PASOS HACIA LA CONSTRUCCION DE PAZ**

Para finalizar, quisiera mencionar algunos puntos que permiten ubicar los procesos DDR en un horizonte de paz. Son puntos que abren posibilidades, pero no agotan el universo de las mismas.

- **DDR transición hacia dónde**

Los procesos DDR, aunque deben contar con su propia estrategia, no son un fin en si mismo. En este sentido, tanto los negociadores de los grupos armados, el Gobierno y la Sociedad en general deben tener muy claro cuál es el objetivo de los mismos. ¿Mayor democracia? ¿Alcanzar la paz? ¿Crear condiciones para la paz? ¿Asegurar el control del Estado en zonas pacificadas por otros actores? Sin duda, es un imperativo definir hacia dónde van. Definir la perspectiva de la reinserción, aclara y genera barreras para que no se presenten escenarios de impunidad, lavado de activos, licenciamiento de tropas e, incluso, una profundización del conflicto.

En un horizonte ideal, estos procesos deberían ser totales y no parciales. Sin embargo, si son parciales debe quedar excluida la posibilidad de ser utilizados como arma de guerra. Se debe ubicar en una perspectiva civilista, ciudadana, de reconciliación e inclusión social, política y económica, así como de construcción de condiciones de paz y mantenimiento de las mismas. De lo contrario, la reinserción puede ser una puerta giratoria que conduce a escenario de profundización del conflicto y a una violencia más degradadas.

- **Reincorporación más que un medio...**

La reincorporación es tan sólo un medio para lograr un fin. Por ende, es una etapa de transición. No se trata de una nueva identidad o categoría de ciudadanos. Debe buscar crear oportunidades de inclusión e instalar capacidades. Hay, sin duda, una etapa de asistencia humanitaria, pero esta es igualmente transitoria. Se trata de una adaptación al cambio y no de instaurar paternalismos nocivos. Sin embargo, no se debe olvidar que para ser sostenible la reinserción es preciso un acompañamiento al proceso y generar sistemas de referencia para quienes están en este. El tránsito de una vida armada a una civil no es un paso fácil de dar y de consolidar.

Generar oportunidades de inclusión e instalar capacidades demanda, sin duda, pensar que la reinserción comprende un paquete de medidas integrales y complementarias. Medidas que combinen tanto criterios sectoriales, como territoriales y poblacionales. La homogenización no es garantía de éxito dada la diversidad de los sujetos de reinserción y sus entornos. Esto no significa violar el principio de igualdad. De lo que se trata es de entender que reinsertar implica flexibilidad, más no laxitud.

- **Si reinserción... es inclusión**

Si reinserción es inclusión, entonces se está en el horizonte de una reinserción integral. Una que va mucho más allá de los excombatientes y se inserta en la lógica del desarrollo regional así como del despliegue de los servicios sociales del Estado. En donde la seguridad democrática está dirigida a los ciudadanos, al ejercicio libre de su condición ciudadana, en

primera instancia, y no a una institucionalidad, sin antes cuestionar las distorsiones que en lo local ha generado la dinámica de guerra.

- **Definir el quién.**

La reforma a la Ley 418 de 1997, hoy 782 de 2003 eliminó el reconocimiento político de los actores en las negociaciones. En este sentido, urge el imperativo de un mensaje claro de quién entra en una negociación de paz. Bajo la etiqueta de un grupo organizado bajo un mando son muchos los actores que pueden entrar y oscurecer el proceso. Un proceso no transparente de paz, no es garantía para una sociedad proclive a la reinserción. Ni menos aún de lograr una paz firme y duradera.

De otra parte, definir el quién también invita a pensar que la reinserción va más allá de los excombatientes, cuando en el horizonte de la misma hay propósitos de reconciliación. En este sentido, en la reinserción importa tanto los reinsertados, como los entornos de reinserción. Tras los programas en pro de la reinserción, siempre será posible promover la formación de ciudadanía, la apropiación de una cultura política democrática y la observancia de los derechos humanos. Así mismo, será posible que los programas generen procesos de encuentro y no acciones que envíen señales contradictorias a la sociedad en general.

Definir el quién, igualmente, significa observar la diversidad al interior de los grupos.

- **Actuar en lo estratégico, lo táctico y lo operativo**

En el actual contexto, los procesos DDR colectivos o individuales continúan en la lógica de paz parcial y paralela. Este (como se ha anotado a lo largo de la intervención) no es el escenario más proclive para consolidar los éxitos de un proceso de desmovilización. Sin embargo, *se puede hacer camino al andar*. En este sentido, los procesos DDR pueden ser pasos para la construcción de condiciones de paz. Sin embargo, conviene trabajar simultáneamente en lo estratégico, lo táctico y lo operativo. Las fallas en algún de estos niveles, genera ruidos en los otros y, en general, desestabilización del proceso.

- **Actuar de manera multi - modal**

No hay que negar el imperativo de las grandes reformas o transformaciones sociales. Colombia necesita la paz, con reformas; así como también, necesita las reformas aunque no haya alcanzado la paz (parafraseando al Informe Nacional de Desarrollo Humano - 2003). Sin embargo, conviene siempre tener de presente que un proceso exitoso y sostenible de reinserción precisa trabajar de manera simultánea y complementaria en diferentes módulos, así como en diferentes niveles de acción y apropiación de los mismos.

En este sentido, por ejemplo, lo político no se reduce al acceso de espacios de poder. Lo político, en otro nivel, implica el conocimiento y reconocimiento de una cultura política democrática, de la observancia de los derechos humanos, o bien, de formas pacíficas de resolución de conflicto. En estos campos hay que propiciar la formación de masas críticas tanto en reincorporados, como en los entornos de reincorporación.

- **Desconocer la diversidad, puede ser igualmente violento**

Las negociaciones de paz centran la atención en las elites armadas. Sin embargo, el grupo armado que entra en un proceso DDR es más que sus elites. En este sentido, conviene tener presente tanto en el diseño como en la implementación de reinserción la diversidad presente. En efecto, al interior de los grupos hay diferencias de mando, de origen regional, de actuación en el conflicto, de género, de edad, de pertenencia étnica, entre otras. Diferencias que demandan ser consideradas a la hora de la reinserción.

- **Mas que eventos, procesos**

Si reinserción está en un horizonte de paz, si es un paso que construye condiciones, si se asume como una transición hacia una Colombia post-conflicto; entonces, su diseño no es tema de improvisación o de caridad. Los aspectos socioeconómicos son tan importantes como otros. En éstos se refleja la posibilidad real de construir condiciones para la sana convivencia entre los colombianos, evitando generar incentivos perversos.

En este horizonte, el "curso x" es una oportunidad de aprender y aprehender procesos democráticos así como la puesta en práctica del ejercicio ciudadano. En este horizonte, más que micro/créditos para proyectos experimentales de lo que se trata es apalancar proyectos integrales. Esto es, proyectos, con estudios previos de factibilidad, con asistencia y acompañamiento técnico durante su formulación y durante un periodo de tiempo prudente, entre otros aspectos. Proyectos que articulen las necesidades de los reincorporados con las de los entornos de reincorporación.

- **Normas claras, resultados inciertos**

Urge definir las reglas del juego tanto en las negociaciones, como en los DDR. Estas deben estar en el escenario de una política de Estado y no de Gobierno. Su horizonte es la construcción de condiciones de paz y el mantenimiento de las mismas. Por esta razón, sentarse a dialogar exige un cese real de hostilidades. Flaco favor realizar a un proceso final de reinserción que una parte del grupo permanezca como actor del conflicto, mientras que la otra ingresa a la vida civil.

Las experiencias del pasado señalan una historia de agudización del mismo cuando se trata de combinar todas las formas de lucha. Estrategia que no sólo aplican los grupos armados de izquierda y que adicionalmente señala la soledad en la que pueden quedar los procesos de reinserción.

- **Pro-actividad de la política, institucionalidad predefinida**

Para una mayor garantía de éxito de los procesos de reinserción es preciso demandar una política pro activa que los defina. No es serio un proceso que sufre en su devenir inseguridad jurídica. La política debe anticipar situaciones y no reaccionar a las emergencias que sin duda se presentaran, más aún en un contexto de reinserción en medio del conflicto. Por supuesto, debe saber que en su implementación siempre hay contingencias. De ahí, el interés especial que debe tener para diseñar rutas y procedimientos especiales para el manejo de las crisis y las emergencias; pero ello no implica: estar de emergencia en emergencia, sin un norte claro: lo urgente no puede robarle atención a lo importante.

Sin la reinserción está en un horizonte de paz, la institucionalidad del Estado deber sintonizarse con ella. Es preciso, que exista un doliente institucional del proceso que coordine y engrane el aparato estatal. Este debe ser una agencia civil con alto apoyo político, capacidad técnica, financiera y operativa.

▪ **Unos puntos finales**

La reinserción debe ser tan prioritaria como la negociación y debe blindarse del conflicto. Por ende, el tema de seguridad es un asunto que va más allá de lo operativo. Se trata pensar la seguridad desde una perspectiva holística, atendiendo a las particularidades regionales. En este horizonte, una clave de mayor sostenibilidad es pensar el tema de reincorporación o reinserción más allá de los desmovilizados; sin duda, es un asunto de entornos con corresponsabilidades.

Finalmente, de buscar sostenibilidad y saldos de paz, los procesos DDR deben ubicarse en el punto más lejano posible de escenarios de paz parcial y parcelada, de escenarios con perdón y sin reparación

Muchas Gracias por su paciente atención.

Rocío Rubio

### Claudia Girón Ortiz: ¿Se puede conseguir la paz con impunidad?

Mi nombre es Claudia Girón Ortiz, soy psicóloga de la Universidad de Los Andes, y trabajo como coordinadora de proyectos de la Fundación “Manuel Cepeda Vargas”, una ONG de derechos humanos que realiza una labor de *investigación-acción-participación* alrededor de la problemática de la memoria y la Impunidad de los Crímenes de Lesa Humanidad, con familiares o con organizaciones de personas que han sido víctimas o sobrevivientes de la violencia política en Colombia. La Fundación que represento lleva el nombre de mi suegro, quien fue el último Senador de la Unión Patriótica (UP)<sup>1</sup>, asesinado el 9 de agosto de 1994 en un operativo conjunto planificado por agentes del Estado y miembros de los grupos paramilitares, entre los cuales participó el líder de las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) Carlos Castaño Gil<sup>2</sup>.

Después de casi 4 años de exilio en Francia debido a amenazas de muerte que recibimos a finales de 1999 por tratar de esclarecer los hechos relacionados con el asesinato de mi suegro, mi esposo y yo decidimos regresar a Colombia en abril de 2004 para continuar trabajando junto con otros familiares y organizaciones de víctimas en nuestro país, en la generación de procesos de resistencia civil contra la impunidad. Actualmente nuestra Fundación hace parte de un conjunto de organizaciones que impulsan la creación de un movimiento que agrupe nacionalmente a las víctimas de la violencia estatal y paramilitar (ver anexo No. 1, *Criterios y postura de las víctimas*).

Dicho movimiento ha comenzado a organizarse en mayo de 2004 con el propósito de denunciar y contrarrestar la impunidad que está imponiéndose a la sociedad colombiana, y vendiéndose a la Comunidad internacional como “justicia alternativa”, a través de un proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, presentado como una “iniciativa de paz para desarmar a los violentos”. En realidad la llamada desmovilización encubre la transición de estos grupos, que, de ser parte de la estrategia de “guerra sucia”, van a pasar, en un futuro muy próximo, a ser parte de la maquinaria política para consolidar la reelección presidencial inmediata que favorecería al presidente Álvaro Uribe Vélez.

Como parte del grupo de organizaciones que venimos desarrollando este movimiento de víctimas, quiero manifestarles el interés que tenemos de exponer ante ustedes cuál es nuestra postura, para expresarles qué es lo que muchas organizaciones, comunidades y familiares de personas afectadas por la violencia paramilitar, esperamos de la Comunidad Internacional. En primer lugar, quiero decirles que las medidas de “*alternatividad penal*” que propone el gobierno colombiano para beneficiar

<sup>1</sup> Partido político de oposición que surgió en 1985 a raíz de unos acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, que fue prácticamente eliminado en forma violenta del escenario político por acciones de los grupos paramilitares y agentes y estamentos de la Fuerza Pública. Ver libro *Memoria de los Silenciados. El Baile Rojo*. Relatos. Yezid Campos Zornosa. Grafiq Editores, Bogotá Julio de 2003.

<sup>2</sup> Sobre el particular pueden leerse los artículos de Iván Cepeda Castro sobre el genocidio contra la Unión Patriótica y el caso Cepeda en el sitio web [www.derechos.org/nizkor/colombia](http://www.derechos.org/nizkor/colombia)



jurídicamente a los victimarios atentan no sólo contra la verdad y la justicia, sino contra la dignidad de las víctimas porque apuntan a ocultar la responsabilidad integral que cobija a todos los que han sacado provecho de la violencia paramilitar, justificándola y legitimándola. O en otras palabras, apuntan a esconder ante la opinión pública la responsabilidad que se desprende de los nexos entre los autores materiales y los autores intelectuales de los crímenes atroces que se han llevado a cabo para la conveniencia de ciertos sectores, con el fin de dejar el terreno libre de obstáculos para fortalecer sus dominios. Y en segundo lugar, que las medidas de reparación que se van a implementar para resarcir a las personas y comunidades afectadas por la violencia paramilitar, no son proporcionales, a los daños morales, psicológicos, culturales, políticos y económicos, causados por los victimarios.

Algunos representantes gubernamentales, ciertos sectores demócratas de la sociedad civil, y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia, están de acuerdo con nosotros en que *no puede haber paz con impunidad*. Sin embargo, sabemos que hace falta un mayor apoyo de la comunidad internacional para poder frenar la impunidad que pretenden instaurar por conveniencia mutua los victimarios, que en este caso son los paramilitares y estamentos importantes del Estado colombiano. Por ello, consideramos fundamental visibilizar ante la opinión pública nacional y mundial lo que realmente está pasando en relación al marco jurídico de este confuso “proceso de paz” que pretende abordar de manera arbitraria las dimensiones de verdad, justicia y reparación.

En la medida en que puede demostrarse que a lo largo de la historia contemporánea de Colombia han existido nexos claros entre el Estado y los grupos paramilitares, no se puede considerar que se trata de dos partes en conflicto que quieren conciliar, bajo la premisa de una “*voluntad de paz*”, sino que, más bien, se trata de una estrategia concertada entre los interesados, tendiente a ocultar la verdad en torno a la responsabilidad conjunta en los crímenes cometidos por agentes Estatales y Paramilitares<sup>1</sup>.

La impunidad en Colombia tiene graves efectos en la mentalidad colectiva en la medida en que alimenta una cultura política cimentada sobre el odio y la polarización social. Esta polarización, sustentada por la práctica jurídica que favorece a los victimarios, fomenta no sólo el olvido, la exclusión, y la falta de reconocimiento de la dignidad de las víctimas, sino la justificación pública de los crímenes cometidos contra ellas.

Por esta razón, las víctimas de agentes Estatales y paramilitares tenemos una postura crítica frente al actual proceso de desmovilización, pues, en términos estrictos, no se puede negociar la paz entre dos bandos que nunca han sido enemigos, y cuyos intereses no han estado jamás en contradicción. Tampoco se puede mentir a la sociedad colombiana y a la comunidad internacional intentando presentar conductas criminales, (incluidos crímenes de guerra y de lesa humanidad) como “delitos políticos”, y, lo que es más aberrante: no se puede mostrar a las generaciones venideras que “en el contexto de la guerra contra la subversión

<sup>1</sup> Sobre el particular, véase de Iván Cepeda Castro, “Pacto de lealtades e impunidad”. En Actualidad Colombiana ([www.actualidadcolombiana.org](http://www.actualidadcolombiana.org)).

todo se vale”, y que actos atroces como las masacres, las ejecuciones extrajudiciales, los desplazamientos y las “desapariciones” forzadas, pueden ser considerados necesarios y deseables, e incluso “menos graves” que los delitos asociados al narcotráfico. Estas posturas que se han expresado de manera abierta y descarada, dan pie para que las nuevas generaciones asuman que “en Colombia es más grave el tráfico de drogas que la ‘limpieza’ social (política, étnica, etc)”.

Para comenzar a ilustrar la afirmación anterior, quiero mostrarles brevemente, a través de un ejemplo concreto, cómo se está consolidando la impunidad en nuestro país: el 11 de noviembre de 2004 la Corte Suprema de Justicia emitió en última instancia un fallo absolutorio acerca de la responsabilidad de los paramilitares en el asesinato de mi suegro, el senador Manuel Cepeda; asesinato cuya coautoría intelectual y material había sido admitida por el propio Castaño en su libro *Mi Confesión*, publicado a finales de 2001. Lo escandaloso de este fallo, es que, además de haber suficientes pruebas incriminatorias, el mismo criminal había confirmado públicamente la veracidad de las afirmaciones contenidas en el mencionado libro, justificando -en más de una ocasión- este asesinato ante la sociedad colombiana, y burlándose de la ineficacia de la justicia nacional<sup>1</sup>.

Desconociendo el acervo probatorio presentado por la Procuraduría General de la Nación, y a pesar de la evidencia pública, consistente en la confesión del crimen por parte de Castaño (en términos del derecho penal un “hecho notorio”), la Corte Suprema de Justicia decidió, por razones que no son justificables, exonerar de responsabilidad criminal a este jefe paramilitar, de quien actualmente se ignora su paradero, pues, por un lado, se dice que fue asesinado por sus propios hombres, con quienes empezaba a tener diferencias respecto al tema del narcotráfico, y por otro lado, se dice que negoció con el gobierno de Estados Unidos su salida del país, y que actualmente se encuentra en el anonimato viviendo en el extranjero.

No se sabe cuál de las dos versiones es cierta. Sea cual sea la verdad sobre la suerte que ha corrido Carlos Castaño, la impunidad flagrante en el caso del crimen contra el senador Cepeda, es uno de los múltiples ejemplos que permiten demostrar que el Estado colombiano no está interesado en erradicar verdaderamente la impunidad, porque si la instancia máxima de justicia se comporta de esa manera en el caso de un crimen confesado públicamente por su autor ¿qué podemos esperar las víctimas en los otros miles de crímenes cometidos por los paramilitares en términos de verdad, justicia y reparación<sup>2</sup>?

Desde esta perspectiva de negociación donde las víctimas no estamos tomando parte activa del debate público, dado que no existen vías, mecanismos ni instancias que garanticen nuestros derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, pensamos que lo que se está negociando en el actual proceso es, simple y llanamente, la impunidad. A tra-

<sup>1</sup> Carlos Castaño, *Mi Confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Editorial Oveja Negra Ltda. Primera Edición, diciembre 2001,. Bogotá, páginas 213 y 214.

<sup>2</sup> Véase de Danilo Rojas, “Variaciones acerca de la justificación de la impunidad”, [www.semana.com](http://www.semana.com), 18 de diciembre 2004.

vés de ésta, quienes quedan en la sombra (es decir, los autores intelectuales) van a tener la garantía del silencio en lo que respecta a su responsabilidad en los crímenes cometidos, por parte de quienes salen a la luz pública (es decir, solamente algunos pocos autores materiales). El precio de ese silencio, son, por supuesto, los enormes beneficios jurídicos y políticos que van a obtener los paramilitares que se "acojan voluntariamente" a este regateo de penas y prebendas, que más merecería llamarse "Pacto de silencio"<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta la gravedad de nuestras afirmaciones anteriores, queremos recalcar ante todo que las víctimas de Agentes Estatales y Grupos Paramilitares no somos enemigas de la Paz. Nuestra legítima demanda del Derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación Integral, es tergiversada y presentada ante la opinión pública como una actitud vengativa y rencorosa porque -supuestamente- las víctimas no tenemos "*la suficiente grandeza de alma para perdonar y pasar la página de la historia violenta, contribuyendo así a la reconciliación nacional*".

Las organizaciones de derechos humanos que acompañamos a los familiares de las víctimas hemos hecho un gran esfuerzo por aclarar ante la sociedad colombiana que no se puede confundir la Justicia con la Venganza, y que lo que nosotros estamos exigiendo es Justicia. Sin embargo, hasta el momento nuestros esfuerzos no han dado el fruto que esperamos, porque como bien se sabe, la Impunidad es un instrumento eficiente que se utiliza para segregarse a los sectores victimizados, impidiendo su acceso al espacio público, y privilegiando a los autores de los crímenes con el uso de la palabra justificatoria y legitimadora de la versión oficial de los acontecimientos. A nuestro modo de ver, en Colombia se está imponiendo por la fuerza una *Falsa Reconciliación* por iniciativa de los victimarios, quienes de una manera estrictamente formal están pidiendo perdón por todos los daños ocasionados a las víctimas y a la sociedad colombiana, mientras que al mismo tiempo se ufanan públicamente de ser una "*gesta heroica de hombres cuyo único pecado fue haber hecho lo correcto en bien de la nación*", porque siendo víctimas de la guerrilla optaron por organizarse para "*limpiar el territorio nacional del germen revolucionario, ante la inoperancia del Estado frente a las atrocidades y abusos de estos grupos*".

**En conclusión:**

Debido a que el actual proceso de desmovilización se sostiene sobre la base del ocultamiento de la verdad sobre los nexos históricos entre el

---

1 Cuando fue gobernador de Antioquia en 1994, Uribe implementó las Asociaciones Convivir, que fueron un experimento de aparatos en las que personas civiles tenían la posibilidad de portar armas de uso privativo de las fuerzas militares y de integrarse en operaciones conjuntas con la fuerza pública. El resultado de este modelo fue el crecimiento acelerado de los grupos paramilitares por todo el territorio nacional. Ante los desmanes producidos por ellos, la Corte Constitucional declaró ilegal este tipo de estructuras. Sin embargo, a partir del 2.002, Uribe revivió ese modelo como parte de su política central, la Seguridad Democrática, que argumenta que los sectores civiles de la sociedad deben ser integrados en los aparatos de seguridad y de la fuerza pública del Estado. Muestra de ello son, por ejemplo, las redes de informantes, los soldados campesinos y la utilización de los grupos armados ilegales como cooperantes de la fuerza pública.

Estado (sostenido por las élites nacionales: latifundistas, ganaderos, empresarios y caciques políticos) y los Grupos Paramilitares, podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que un proceso de estas características no conducirá de ninguna manera a una paz real que nos convenga a todos los colombianos, sino a una especie de Pacificación, que permitiría afianzar un modelo de poder autoritario, que ha mantenido el control económico, social y territorial de sectores minoritarios del país, que, al amparo de autoridades estatales (gobernadores, alcaldes, miembros de la fuerza pública, etc) han apoyado logística y militarmente a los paramilitares, y han hecho alianzas económicas estratégicas con los narcotraficantes, bajo el pretexto que legitima ante la sociedad colombiana el "derecho a conformar y financiar grupos armados de "autodefensa" contra los abusos y desmanes de las guerrillas".

Dadas las circunstancias en que se desarrolla este Proceso (Ver ANEXO 2 página 5 donde se define a grandes rasgos el Marco Jurídico del Proceso) estamos seguros de que no se puede conseguir la paz privilegiando a los victimarios por encima de las víctimas y desconociendo el Derecho a la Justicia de las personas directamente afectadas, y el Derecho de la sociedad colombiana a conocer la Verdad acerca de quiénes han causado los daños, en qué contexto, y con qué intención. El derecho de las víctimas a obtener la Reparación Integral, implica el reconocimiento de la responsabilidad de todos aquellos quienes han promovido y cometido graves daños que han atentado contra la vida de individuos, comunidades y grupos, vulnerando los cimientos de la convivencia, la civilidad y la dignidad humana en un contexto de violencia política auspiciada por el apoyo Estatal a los Paramilitares, que desde principios de los años 80 han desatado la "Guerra Sucia" contra diferentes sectores de la sociedad civil en el marco de la lucha anti-subversiva.

Por todas las razones que hemos expuesto, creemos que es necesario propiciar el debate público sobre las implicaciones que podrían tener una o varias Comisiones de Verdad y Memoria Histórica de carácter independiente, en relación con la problemática de la Reparación Moral, no sólo de las víctimas, sino de la sociedad colombiana en su conjunto, sometida desde hace más de medio siglo a los vejámenes de la Violencia Política bajo la premisa de la justificación de la "Guerra Sucia" contra el "enemigo interno" y la Naturalización de la Impunidad.

### **¿Qué pedimos las víctimas a la cooperación internacional, y concretamente de la Unión Europea?**

Las víctimas consideramos que tal como esta el proceso actual con los paramilitares -que comienza a ser avalado por instancias del gobierno de Estados Unidos-, el apoyo de la Unión Europea conllevaría a respaldar la desinstitucionalidad y la paramilitarización del país, porque la impunidad en este caso, terminaría de acabar con la legitimidad del Estado de derecho. Pedimos a los gobiernos europeos y a las instancias de la Unión Europea que presione al gobierno Colombiano:

- a - Para desmontar realmente el fenómeno paramilitar.
- b - Para que nos garantice la vida y proteja nuestras libertades en las zonas de control paramilitar, pues queremos poder gozar del derecho

legítimo a participar en el debate público como parte interesada en obtener la verdad, la justicia, y la reparación.

- c - Para que los fondos de la cooperación internacional no vayan a ser invertidos en un proceso que termine favoreciendo y consolidando el control paramilitar a través de organizaciones de fachada.
- d - Pedimos que a través de dichos fondos se fortalezcan preferencialmente las iniciativas que apoyen la organización de las víctimas para darle difusión social a sus demandas.
- e - Para verificar si la Misión de la OEA está vigilando el proceso de reinserción y el cese de las hostilidades, de acuerdo a los estándares internacionales.

## **ANEXO 1**

### **CRITERIOS FUNDAMENTALES QUE DEFINEN LA POSTURA DE LAS VÍCTIMAS**

El encuentro de víctimas de Agentes Estatales y Paramilitares en Marzo de 2004 es la antesala de otro encuentro nacional que se llevará a cabo en 2005. En ese primer encuentro, las víctimas asumimos un conjunto de criterios fundamentales:

1. Organizar a todos los sectores victimizados por los Agentes Estatales y los Paramilitares.
2. Visibilizar en el espacio público a estas víctimas, así como sus diferentes realidades, sus identidades, y sus demandas legítimas, a la luz de los componentes de Verdad, Justicia y Reparación, definidos en el marco del actual Proceso de Paz.
3. Avanzar en los procesos de Construcción de Memoria Colectiva, socializando la problemática de la victimización en diferentes contextos, a partir de los relatos y versiones sobre los acontecimientos de la Violencia Política dirigida a acabar con proyectos vitales y políticos que constituyen parte del patrimonio histórico, social y cultural del país.

Un punto importante que salió a relucir en ese primer encuentro es que no se puede hablar de las víctimas como si fueran un todo homogéneo. Si bien, hay aspectos que atraviesan transversalmente la problemática de los diferentes sectores victimizados, como el daño psicosocial que se desprende de la estigmatización de las víctimas, los efectos contra su dignidad y su buen nombre, la marginalidad y la polarización social, también hay demandas específicas por cada sector. Por ejemplo, el tema de los territorios que han sido expropiados, el tema de la identidad y el patrimonio cultural de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes; el problema de los desplazados y su retorno en condiciones dignas con la posibilidad de recuperar sus bienes y propiedades; el tema de la Reparación Política de movimientos políticos como la UP; el tema de la feroz persecución contra los sindicalistas; el drama de los desaparecidos y sus familiares, el problema de las violaciones sexuales de mujeres, el tema del reclutamiento forzado de menores, etc.

Ese encuentro ha sido la apertura a un debate que venimos desarrollando: queremos que la sociedad y la comunidad internacional reconozcan el daño estructural; queremos que se informe a la opinión pública qué mega-proyectos económicos hay detrás de las estrategias criminales de "limpieza" desarrolladas por los Paramilitares con apoyo del Estado en los últimos 20 años. En relación a nuestra participación en los procesos públicos de discusión acerca de la Verdad, la Justicia y la Reparación, hemos considerado los siguientes aspectos generales:

1. Esperamos que se investigue y se sancione la responsabilidad del Estado y sus agentes cuando hay pruebas de que han cometido crímenes en complicidad con los Paramilitares.
2. Buscamos que se esclarezca quiénes se han beneficiado históricamente de la "Guerra Sucia" en Colombia, mostrando los nexos entre actores materiales y actores intelectuales.
3. Pedimos que terceros no asuman nuestra vocería, ni que nadie nos represente en el espacio público.
4. Exigimos garantías para la participación en un debate social abierto, pues ya han asesinado a personas que se han atrevido a criticar el Proceso de Paz, como el Líder Indígena Cancuamo Fredy Arias.
5. Pedimos que la verificación del cumplimiento de las condiciones del Proceso de Paz sea rigurosa de acuerdo a los estándares internacionales.

## **ANEXO 2**

---

### **EL MARCO JURÍDICO DEL PROCESO DE PAZ**

Desde su campaña presidencial, el Presidente Alvaro Uribe Vélez aseguró que él iba a tener "*mano dura con los terroristas, pero también corazón grande para quienes quisieran hacer la paz*". En ese sentido, desde un principio abrió la posibilidad de un proceso de negociación con los Grupos Paramilitares para que éstos fueran reinsertados a la sociedad mediante su desmovilización. Desde el mismo día de su posesión como presidente de Colombia, Uribe depositó un Proyecto de Ley en el Parlamento que contenía el esbozo del Referendo que promovió su gobierno en octubre de 2003, una de cuyas preguntas era "*si los ciudadanos estaban o no de acuerdo en que por una sola vez se abriera la posibilidad de otorgarles a los grupos ilegales que estuviesen en un proceso de negociación de paz con el gobierno, la posibilidad de constituirse en fuerza política y de tener representación en el Parlamento y en las Corporaciones Públicas a nivel local, regional y nacional*" lo cual, a todas luces, era una propuesta claramente dirigida a legalizar de entrada a los Paramilitares, convirtiéndolos en una fuerza política legitimada desde el propio Estado, ante la sociedad.

El 30 de Mayo de 2003 el gobierno creó un mecanismo por medio del Decreto 128, que permite que los "actores armados ilegales"; es decir los paramilitares y los guerrilleros, se desmovilicen individualmente sin que medie ningún tipo de control judicial. Este Decreto abre la posibilidad de que se reinserten a la sociedad autores de crímenes contra la humanidad sin ninguna clase de proceso de investigación judicial. A través de este

mecanismo se han desmovilizado cerca de 7.000 personas, de los cuales la mayoría son paramilitares. Ante el CODA (Comité de dejación de armas), cualquier actor armado puede presentarse para recibir los beneficios jurídicos previstos a cambio de entregar sus armas. El 31 de agosto de 2004, el gobierno expidió el Decreto 2767 en el que dispone la concesión de beneficios económicos para aquellos miembros de grupos ilegales desmovilizados que cooperen con la fuerza pública.

Meses después, en agosto de 2003, el gobierno presentó un Primer Proyecto de Ley llamado “Ley de Alternatividad Penal”, que en síntesis -a pesar de que el gobierno decía que se les garantizaba a la víctimas la Verdad, la Justicia y la Reparación- en realidad no ofrecía ninguna de las tres cosas, porque todo se reducía a otorgar el indulto a cambio de algunas sanciones de carácter simbólico para los victimarios, como por ejemplo : privar de sus derechos políticos por un lapso determinado a los autores de crímenes atroces, negarles el derecho a votar o a ser elegidos, prohibirles que se aproximaran a las víctimas, obligarlos a hacer labores sociales compensatorias por los daños causados, etc. Este Proyecto fue bastante criticado, entre otros, por la Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas, que señaló que las sanciones y medidas que contemplaba no se ajustaban a los estándares internacionales en materia de lucha contra la impunidad. También fue cuestionado por sectores del Parlamento, incluyendo a algunos de los Senadores uribistas.

Un grupo de parlamentarios introdujo entonces una serie de modificaciones que condujeron a un Segundo Proyecto llamado de “Justicia y Reparación” en el que no se hablaba de Verdad, pero en el que se preveía la conformación de una unidad de fiscales para investigar los crímenes cometidos y un Tribunal Especial compuesto por tres Jueces propuestos por el Presidente. Si bien, este nuevo Proyecto era un avance con respecto al anterior, en la medida en que preveía algunos mecanismos de justicia, el hecho de que fuera el Presidente Uribe quien propusiera los jueces del Tribunal, viciaba la iniciativa por dudas razonables frente a la imparcialidad de ese mecanismo.

Hoy en día se discute un Tercer Proyecto en el que se propone que los hechos sean investigados por un Tribunal más amplio constituido por 9 magistrados, en el que comparezcan los Jefes y Altos Mandos de los Paramilitares, así como los miembros de la tropa que estén involucrados en crímenes atroces; crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra. El nuevo Proyecto prevee la figura de la Confesión como condición para que los criminales obtengan beneficios jurídicos, admitiendo la responsabilidad sobre los delitos en los que están implicados bajo juramento agravado ante el *Tribunal de Verdad, Justicia y Reparación*, que les impondría penas proporcionales a sus crímenes. Esto conllevaría a que si se comprueba que los interesados mienten ante dicho Tribunal, les serían negados los beneficios jurídicos y serían juzgados y condenados (lo que en Colombia es poco probable) por la justicia ordinaria. Por su parte, los miembros de la tropa que no estén implicados en crímenes atroces serían indultados.

Uno de los puntos débiles de este Tercer Proyecto, es que si quienes sean juzgados por el Tribunal cumplen a cabalidad con las condiciones de

haberse desmovilizado, concentrado y desarmado, obtendrían como beneficio el pagar tan sólo 5 años del total de la pena - que en los casos más graves, de acuerdo a la legislación vigente, es de 40 años aproximadamente- bajo la Figura de Libertad Condicional. Esos cinco años de reclusión los cumplirían en lo que se ha llamado "Colonias Agrícolas", cuyo funcionamiento aún no es claro para la sociedad colombiana. Se prevé también algunos mecanismos de reparación que podrían resultar interesantes, pero el caso es que el Gobierno ha tenido una postura negativa frente a este tercer proyecto, dejando por fuera del debate jurídico todo lo relacionado con los crímenes de lesa humanidad. El Gobierno está preparando una iniciativa legislativa diferente a esta última de los parlamentarios e intenta centrar el debate en el tema de la extradición de los jefes paramilitares a Estados Unidos por acusaciones de narcotráfico. Esto constituye un distractor para la opinión pública nacional e internacional, porque se sabe que varias organizaciones de narcotraficantes han comprado frentes paramilitares; es decir, han establecido, a fin de legitimarse públicamente, franquicias alrededor de estrategias conjuntas de control económico y político en regiones donde los paramilitares tienen influencia.

Como éste aún es un borrador del Proyecto, vale la pena resaltar algunos aspectos que están en discusión:

1. ¿Cómo se conformaría este Tribunal y quién lo elegiría?
2. ¿Los delitos más graves serían penalizados con 5 años de condena, o con más? (Se ha pensado también en 8 a 10 años, teniendo en cuenta la proporcionalidad con los daños)
3. ¿Cómo se garantizaría que tanto los jefes paramilitares y los miembros de la tropa confesaran toda la verdad? ¿Qué tipo de mecanismo garantizaría que la Confesión de los delitos sirviera para esclarecer todas las responsabilidades implicadas en cada crimen?
4. ¿Cómo funcionarían las denominadas Colonias agrícolas donde se cumplirían las penas? ¿Cumplirían estos lugares su verdadera función como sitios de reclusión?
5. Dado el atractivo que representa el indulto para todos los que quieren reinsertarse ¿Cómo se verificaría que efectivamente los miembros de la tropa son indultables en razón de no estar implicados en crímenes atroces?

### **ANEXO 3**

---

#### **LA PARAMILITARIZACIÓN DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA**

##### **Datos relevantes y documentos varios**

##### **1. Breve reseña de la impunidad en torno a la violencia paramilitar**

En Colombia la violencia socio-política abarca las últimas 5 décadas. Hoy en día las cifras indican que se producen entre 6.000 y 7.000 asesinatos sólo por razones políticas de un total de 30.000 casos de muertes violentas por año. Gran parte de dichas acciones criminales la cometen en un 60 % o 70% los Grupos paramilitares, en un 30 % las Guerrillas, y en un 10% los agentes Estatales. La gran mayoría de acciones criminales



relacionadas con móviles políticos son cometidas por Paramilitares contra sindicalistas, defensores de derechos humanos, militantes, simpatizantes, líderes políticos, estudiantiles y comunitarios pertenecientes a ONG o a movimientos de oposición, familiares de las víctimas que exigen justicia, maestros y profesores universitarios que tienen una postura crítica, los gestores culturales, los periodistas que se atreven a denunciar y a mostrar la verdad, etc.

Generalmente estos crímenes quedan en la impunidad, que se calcula, corresponde a un 95 %. Esta cifra permite demostrar cómo se ha ido consolidando sociológicamente la marginalidad y la estigmatización de aquellos han sido blanco de la violencia estatal y paramilitar por ser acusados por miembros de la fuerza pública de "*ser colaboradores del enemigo interno*"; es decir, de "estar relacionados con" los grupos insurgentes. Lo anterior implica que no existe un sistema judicial eficiente y garantista, y que se fomenta entre quienes cometen todo tipo de atrocidades, y entre los ciudadanos, la certeza de que la justicia no recaerá sobre ellos; es decir: se fomenta abiertamente la idea de que la impunidad es un hecho natural, y que sobre los que cometen crímenes no va haber ni acción judicial ni sanción moral.

De cara al 61º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, el balance general del estado de la recomendación No 20 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que conmina al gobierno colombiano a sancionar y finalizar los nexos entre agentes estatales y paramilitares, muestra que continúa el incumplimiento crónico en este campo, y que además aparecen nuevos elementos de preocupación. Algunos funcionarios del Gobierno señalan que el Presidente ha hecho uso de su facultad de separar del servicio a los miembros de las Fuerzas Militares comprometidos en hechos de connivencia con los grupos armados paraestatales. Pero agregan que el carácter discrecional que tiene esta facultad no permite dar a conocer públicamente ni los detalles ni los motivos que han operado en cada una de las decisiones tomadas<sup>1</sup>. Tampoco se tiene información acerca de que el Ejecutivo haya presentado al Ministerio Público los reportes semestrales sobre las medidas adoptadas de los que habla la recomendación internacional.

Por el contrario, el panorama que se dibuja, de manera cada vez más nítida, es que a las tradicionales modalidades de connivencia entre la Fuerza Pública y los grupos paramilitares se añade la emergencia de fenómenos

<sup>1</sup> En el *Informe final* de la Misión Especial para la Policía Nacional se apunta los serios inconvenientes que presenta el mecanismo de la facultad discrecional para combatir eficazmente problemas como los vínculos con los grupos paramilitares en esa institución: "Hay que destacar que el ejercicio de la facultad discrecional ha tenido un efecto perverso, pues ha reemplazado la adopción de medidas disciplinarias y la apertura de procesos penales, en particular en el caso de los oficiales. Esto ha conducido a dos consecuencias graves: por un lado, existe un manto de duda que cobija a todos los miembros de la institución que han sido desvinculados de esta manera. Por otro lado, ha conducido a una impunidad inaceptable, pues los funcionarios que han cometido faltas suficientemente graves para ser objeto de la medida, no son investigados disciplinaria ni penalmente. Esto es una clara muestra de una cultura de ocultamiento frente a los problemas y de resistencia al escrutinio externo". Misión Especial para la Policía Nacional, *Informe final*, 2 de marzo de 2004, páginas 17 y 18.

de creciente infiltración paramilitar en el aparato estatal. Algunas de las consideraciones que fundamentan estas aseveraciones son las siguientes:

## **2. La Desmovilización de Bloques con la presencia de falsos paramilitares**

Hay muchos ejemplos que permiten demostrar cómo a través de este Proceso de Paz se está llevando a cabo la legalización y la consolidación del paramilitarismo en Colombia. Algunos de ellos son la falsa desmovilización de Paramilitares. Se ha sabido por fuentes confiables, que muchos de los supuestos paramilitares desmovilizados son delincuentes comunes, sicarios o narcotraficantes de bajo y alto rango, quienes -de común acuerdo con los Jefes Paramilitares que controlan las diferentes zonas o regiones- se hacen pasar por miembros de los bloques, a cambio de futuras alianzas para afianzar su dominio territorial. Un ejemplo de esto es la primera desmovilización masiva en Medellín del Bloque Cacique Nutibara que se llevó a cabo en Diciembre de 2003, que fué un engaño a la opinión nacional e internacional, pues supuestamente se desmovilizaron 850 paramilitares de quienes no se establecieron las identidades. Después de su desmovilización, se ha comprobado que los paramilitares de este Bloque siguen su actividad en la ciudad de Medellín, donde se han infiltrado en el poder local, con la connivencia de las autoridades. (Ver caso de la Comuna 13 de Medellín). Lo más preocupante es que ese modelo de desmovilización masiva se va a seguir aplicando con un esquema en el que no hay reglas claras, lo cual, a todas luces, es muy peligroso para la legitimidad del Estado de Derecho.

## **Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos, Balance del estado de cumplimiento de las recomendaciones hechas a Colombia por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Recomendaciones No. 13 y No. 20.**

### **1. Las violaciones del cese de hostilidades**

Otro hecho que muestra la mera formalidad del proceso de negociación con los paramilitares es la violación reiterada del cese de hostilidades propuesto por los paramilitares - que supuestamente se inició en diciembre de 2002 en el marco del actual proceso. Según la Comisión Colombiana de Juristas, desde que comenzó la negociación los paramilitares han asesinado o desaparecido cerca de 1.895 personas; en algunos casos como el de los indígenas de la Sierra Nevada y la Guajira, esos hechos han estado rodeados de masacres y han producido desplazamientos. La Unión Patriótica (UP) por su parte ha denunciado que en este lapso de tiempo los paramilitares han asesinado a 71 de sus miembros y militantes y han desaparecido 30 personas, entre líderes, activistas, simpatizantes y militantes de este grupo.

Aunque el Gobierno ha insistido en que el cese incondicional de hostilidades es una premisa indispensable para adelantar los procesos de paz con los grupos armados ilegales, no se ha puesto de manifiesto la adopción de decisiones concretas ante los crímenes cometidos por las AUC durante el proceso de conversaciones. Más grave aún es el hecho de que, teniendo información sobre homicidios cometidos en la llamada "zona de ubicación" de Santa Fé de Ralito, altos funcionarios del actual gobierno no

hayan tomado decisiones para proteger a la población civil de la zona, y hayan preferido ocultar ante la opinión pública tales hechos y convertirlos en “elementos de presión” contra los paramilitares. Así ha quedado en claro con la filtración a la prensa de grabaciones de las discusiones en la denominada “mesa de negociaciones”, en uno de cuyos pasajes el alto comisionado para la paz, Luis Carlos Restrepo, afirma: “Las denuncias de los ciudadanos, incluso aquí en los límites de la zona de ubicación, en donde se están cometiendo homicidios que comprometen a personas que están dentro de la zona, es un asunto que nosotros hemos manejado con el mayor cuidado para evitar un escándalo público que nos haga daño”<sup>1</sup>.

## **2. La infiltración paramilitar en diferentes estamentos estatales**

Además de que no se registran avances en la erradicación de los nexos entre servidores estatales y organizaciones paramilitares, bajo el actual proceso de conversaciones entre las Autodefensas Unidas de Colombia y el Gobierno Nacional, fuentes autorizadas han documentado públicamente nuevos fenómenos de enquistamiento paramilitar en las instituciones del Estado y de control social en muchas regiones del país, sin que se perciban acciones gubernamentales de fondo para contrarrestar estas nuevas realidades. Por el contrario a la tolerancia mostrada ante hechos como la violación del cese de hostilidades anunciado por las AUC -incluso dentro del perímetro de la “zona de ubicación”- se añaden declaraciones del propio Presidente de la República que legitiman al paramilitarismo como garantía de seguridad para los ciudadanos.

Algunas actuaciones públicas y privadas de miembros del Poder Ejecutivo, y del propio Presidente de la República, corroboran la inexistencia de voluntad política para desmontar el paramilitarismo, evidencian apoyo político directo a este fenómeno o actitudes complacientes ante sus crímenes. En declaraciones públicas, el propio presidente Uribe ha deplorado la salida de los grupos paramilitares de determinadas zonas del país y ha reconocido, implícitamente, que ellos son un factor de seguridad en determinadas regiones del país: “A medida que se han venido retirando las organizaciones mal llamadas paramilitares han reaparecido grupitos guerrilleros a secuestrar”, señaló al referirse a dos casos ocurridos en el Retiro, Antioquia. Y agregó, haciendo referencia a otro caso en Santander: “En un sitio [de] donde salió un grupo de autodefensas, llegó el ELN y nos secuestró un señor palmicultor”<sup>2</sup>.

Para nadie es un secreto, que con tales expresiones de aprobación, el Jefe de Estado alienta un imaginario social de legitimación de los paramilitares. Como lo ha recordado la Comisión Colombiana de Juristas, en abril de 2002, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifestó su preocupación por este aspecto de la ideología del entonces candidato a la Presidencia, Álvaro Uribe Vélez: “Aún más preocupante es el hecho de que un importante segmento de la sociedad vea ahora al paramilitarismo como una opción legítima, y que algunos candidatos políticos parecen aprobar las actividades paramilitares, tal como

<sup>1</sup> *Revista Semana*, “Revelaciones explosivas”, 27 de septiembre de 2004, página 41.

<sup>2</sup> Palabras del Presidente Álvaro Uribe, en “Que nadie pague rescates”, [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com), 6 de septiembre de 2004.

lo demuestra la propuesta presentada por uno de los principales candidatos, de armar a un millón de civiles”<sup>1</sup>.

### **3. Proyectos de ley y normas tendientes a legalizar la infiltración paramilitar del Estado o a revivir la práctica de armar civiles**

Algunas iniciativas presentadas al Poder Legislativo por la bancada parlamentaria oficialista pretenden consolidar la influencia paramilitar o revivir la práctica de armar civiles.

Es el caso del proyecto de la llamada “Ley de tierras”, cuya finalidad era facultar a los notarios para titular tierras después de cinco años de tenencia. Según el senador y ex magistrado de la Corte Constitucional Carlos Gaviria, con esta iniciativa se corría el riesgo de legitimar la posesión de tierras cuyos legítimos dueños habrían sido desplazados por los grupos paramilitares. De igual forma, el proyecto de ley número 79 de 2002 -Senado, 174 de 2003- “Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos y se dictan otras disposiciones”, brindaba la posibilidad de legalizar el porte de armas de guerra por parte de los civiles y creaba condiciones para la conformación de “entidades privadas de seguridad”. En el curso de los debates parlamentarios, gracias a los argumentos presentados por las fuerzas políticas de oposición y por entidades de la sociedad civil, ambos proyectos fueron rechazados.

### **4. Paramilitarización del aparato estatal y del poder local en muchas zonas del país**

Varios informes periodísticos, así como fuentes oficiales y no gubernamentales, muestran la aparición de fenómenos de progresiva cooptación del aparato estatal y de la administración local por parte de los grupos paramilitares.

Según la Comisión Colombiana de Juristas, durante el año 2004 se pudo corroborar que operativos militares abren el paso a la llegada y el establecimiento de grupos paramilitares en muchas regiones del país. Tales situaciones se han observado, entre otros, en los departamentos de Arauca, Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, Meta, Cundinamarca, Norte de Santander, Sucre, Tolima y Valle. En estos lugares se recolectó información sobre casos en que miembros de la Fuerza Pública permiten la libre actuación de los paramilitares, o en que se presentan ante la población civil como paramilitares. En el caso del Chocó la complicidad se manifiesta a través del apoyo logístico que brindan unidades del Ejército Nacional a los grupos paramilitares que están afianzando sus posiciones en la zona<sup>2</sup>.

1 Comisión Colombiana de Juristas, “‘Seguridad democrática’: el traje nuevo de un emperador en ciernes”. Intervención de Gustavo Gallón en el seminario serie Houston: “Sostenibilidad de la política de seguridad democrática en Colombia”, Cartagena, 17 al 19 de septiembre de 2004, mimeo, página 64.

<sup>2</sup> La Comisión Colombiana de Juristas presenta los detalles de este caso y señala que posee información sólida con relación a esta clase de situaciones en los departamentos mencionados. “‘Seguridad democrática’: el traje nuevo de un emperador en ciernes”. Intervención de Gustavo Gallón en el seminario serie Houston: “Sostenibilidad de la política de seguridad democrática en Colombia”, Cartagena, 17 al 19 de septiembre de 2004, mimeo, p. 35.

Dos detallados informes de los periódicos El Tiempo y El Espectador han mostrado la magnitud que, bajo el proceso de diálogos entre el Gobierno y las AUC, han adquirido los procesos de cooptación. Éstas y otras fuentes - como los debates parlamentarios adelantados por el representante a la Cámara Gustavo Petro - traslucen que el panorama de la infiltración paramilitar es de grandes proporciones: intervención coactiva en procesos de decisión popular, saqueo de fondos públicos y control sobre la contratación del Estado, presión para la adopción de políticas oficiales y nombramiento de funcionarios, control de la economía informal, creación de asociaciones y cooperativas como fachada para la captación de recursos, coadministración de entidades del Estado, etc. De acuerdo a los datos publicados, los 49 frentes paramilitares ejercen formas de influencia en 382 municipios de 26 departamentos del país.

- En Córdoba, el movimiento Colombia Viva - que ha hecho pública su adhesión a la "causa de las autodefensas" - domina hegemónicamente la política local<sup>1</sup>. Como lo demostró un debate parlamentario del representante Petro, en febrero de 2003, las AUC citaron a Santa Fe de Ralito al Consejo Directivo de la Universidad de Córdoba y designaron al nuevo rector del claustro educativo en presencia de Félix Manzur, delegado ante el Consejo de la ministra de educación, Cecilia María Vélez. Según el representante Petro, los paramilitares coadministran la universidad.
- En Atlántico y Barranquilla, los paramilitares se han infiltrado en la administración del régimen subsidiado de salud (ARS) y en los juegos de azar.
- En Cesar, el actual gobernador, Hernando Molina ganó las elecciones como candidato único luego de que los otros dos aspirantes renunciaran por amenazas de las AUC.
- En La Guajira, el alcalde de Rioacha y seis de los miembros de su gabinete, fueron detenidos en septiembre de 2004 por presunta participación en el desvío de fondos a los paramilitares.
- En Magdalena, los candidatos del ya mencionado movimiento Colombia Viva obtuvieron votaciones casi absolutas en municipios y ciudades. También consiguieron varias curúles parlamentarias y, en no pocas ocasiones, fueron candidatos únicos a esos puestos de representación popular.
- En Sucre, existen denuncias sobre desviación de fondos públicos hacia entidades controladas por paramilitares.
- En Cúcuta se han presentado casos de infiltración paramilitar en la Policía y la Fiscalía. El Alcalde de la ciudad, Ramiro Suárez, fue detenido por nexos con paramilitares. En Norte de Santander, se ha detectado que contratos públicos se entregan a personas ligadas a los paramilitares y que existe control sobre la recaudación de impuestos.

---

1 En la última campaña electoral este movimiento, que actúa en 15 departamentos, obtuvo altas votaciones en zonas de influencia paramilitar y consiguió elegir: 5 gobernadores, 13 congresistas, 27 alcaldes y 365 concejales.

- En Medellín, desmovilizados de las AUC lograron cargos en 30 juntas de acción comunal en las elecciones de abril de 2004<sup>1</sup>. En Antioquia, se detectó presencia de paramilitares en la tramitación de documentos públicos a cambio de comisiones.
- En Arauca y Casanare, se han hecho denuncias sobre el manejo de las regalías petroleras por parte de los paramilitares.
- En Meta, se hace contratación a través de testaferros de los paramilitares e incorporación a las ARS para cobrar un porcentaje por afiliación.
- En Valle, se ha comprobado la intervención de los paramilitares en empresas de servicios públicos.
- En Bogotá, los paramilitares controlan el comercio en los llamados sanadresitos, en la Central de Abastos "Corabastos" y sectores de la economía informal<sup>2</sup>.

En cuanto a la omisión ante el accionar paramilitar, llama la atención que mientras la Fuerza Pública realiza acciones contra determinadas estructuras paramilitares (como ocurrió en la ciudad de Medellín en la antesala de la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara con el desmantelamiento del Bloque Metro) en otros casos no han llevado a cabo ni un sólo enfrentamiento. Si bien el Gobierno ha señalado que los operativos se ejecutan contra aquellas facciones que no se encuentran vinculadas en el proceso de diálogos para la desmovilización, no existe evidencia de combates contra los grupos pertenecientes al Bloque "Elmer Cárdenas" de las AUC, que opera en el Urabá y el Bajo Atrato comandados por José Alfredo Berrío, alias "El Alemán".

## **5. Persistencia de los vínculos entre servidores públicos y grupos paramilitares**

Diversos informes, oficiales y no gubernamentales, indican que se siguen manteniendo estrechos vínculos entre miembros de las Fuerzas Militares y estructuras paramilitares, y que tanto en la Policía Nacional, como en la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) se han evidenciado diferentes niveles de infiltración paramilitar.

Asimismo, algunas denuncias e investigaciones han develado procesos de infiltración en instancias de la Fiscalía General de la Nación y el DAS. Dos casos reveladores de estas graves anomalías son el de la seccional de Norte de Santander de la Fiscalía y la seccional de la Guajira del DAS. En el primero de los casos, en noviembre de 2003 fue capturada Magali Yaneth Moreno Vera, investigadora de la Fiscalía en Cúcuta acusada de presuntos vínculos con paramilitares y de ser novia del jefe regional de la organización ilegal. Meses después, un fiscal delegado ante la Corte

1 Las presiones ejercidas a la comunidad y el posible "reciclamiento" del paramilitarismo en el programa "Zonas Seguras" en la ciudad de Medellín, ya había sido denunciado por Amnistía Internacional desde noviembre de 2003. El Tiempo, "Denuncian infiltración de paramilitares en programa de 'Zonas Seguras' de Medellín", 16 de noviembre de 2003.

2 Diario El Tiempo, "La inquietante expansión de los paramilitares", 26 de septiembre de 2004, páginas 8-11. Semanario El Espectador, "La 'chequera' pública de los paramilitares", 26 de septiembre de 2004, páginas 2 y 3.

Suprema de Justicia dictó medida de aseguramiento sin beneficio de excarcelación contra Ana María Flórez Silva, directora de la seccional de Norte de Santander de la Fiscalía, sindicada también de apoyar a los paramilitares. En el caso del DAS, tres agentes de la seccional de la Guajira fueron capturados en abril de 2004 por ser presuntos colaboradores de los bloques paramilitares de la costa norte del país.

## **6. Conclusión**

Como puede verse, los mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos y la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como otros órganos de diversos sistemas internacionales han definido con precisión los términos de la responsabilidad estatal en el proceso de conformación y desarrollo del fenómeno paramilitar. Además han hecho un seguimiento pormenorizado a las políticas y medidas adoptadas por el Estado para erradicar los grupos paraestatales, y han formulado numerosas recomendaciones para combatir y superar definitivamente esta situación, entre las cuales ocupa un lugar destacado aquella hecha al Poder Ejecutivo de adoptar medidas precisas para desvincular del servicio a los servidores públicos involucrados con los grupos armados paraestatales.

La conclusión del balance retrospectivo y de la situación actual es que esas mismas instancias han constatado la ineficiencia e ineficacia de los instrumentos creados para estos fines. Antes bien: en vez de disminuir y ser debilitados, durante los últimos 15 años, se ha presentado un crecimiento exponencial y acelerado de los grupos paramilitares, caracterizado por su extensión territorial, por la consolidación de su control militar y por su infiltración paulatina en diversos niveles del poder estatal.

Además de que no se registran avances en la erradicación de los nexos entre servidores estatales y organizaciones paramilitares, bajo el actual proceso de conversaciones entre las Autodefensas Unidas de Colombia y el Gobierno Nacional, fuentes autorizadas han documentado públicamente nuevos fenómenos de enquistamiento paramilitar en las instituciones del Estado y de control social en muchas regiones del país, sin que se perciban acciones gubernamentales de fondo para contrarrestar estas nuevas realidades. Por el contrario a la tolerancia mostrada ante hechos como la violación del cese de hostilidades anunciado por las AUC -incluso dentro del perímetro de la "zona de ubicación"- se añaden declaraciones del propio Presidente de la República que legitiman al paramilitarismo como garantía de seguridad para los ciudadanos.

Claudia Girón Ortiz

## **Dr. Rainer Huhle: Demobilisierung, Reintegration und Friedensprozess. Voraussetzungen für eine externe Beteiligung an solchen Prozessen in Kolumbien**

### **Leitfragen:**

1. Charakterisierung, Bewertung und Einordnung nichtstaatlicher bewaffneter Gruppierungen? Welches sind die Probleme, die aus der Einordnung entstehen?
2. Unter welchen Bedingungen können diese Gruppierungen demobilisiert und reintegriert werden?
3. Welche Elemente muss das Gesamtkonzept einer erfolgreichen Demobilisierung enthalten, die die Opferrechte stärkt und nicht zur Verstärkung der Straflosigkeit beiträgt?

### **1. Um wen geht es?**

Wenn heute in Kolumbien von Demobilisierung oder Friedensprozessen die Rede ist, legt man meist eine Gegenüberstellung von Staat und „nichtstaatlichen (oder auch: illegalen) bewaffneten Gruppen“ zu Grunde - so auch FriEnt in seinen Leitfragen.

Was bedeutet dieser heute in Kolumbien gebräuchliche Terminus, mit dem gewöhnlich die Guerillagruppen (ELN, FARC) und die verschiedenen paramilitärischen Gruppen (AUC und andere) gemeint sind?

Er macht sich fest an den definitorischen Begriffspaaren: „staatlich / nicht-staatlich“ bzw. „legal / illegal“ und „bewaffnet / nichtbewaffnet“. Sie entspringen der Logik staatsrechtlichen Denkens und haben dementsprechend als zentrales Kriterium das Verhältnis der gemeinten Gruppen zum Staat.

Beide Merkmale sind aber unscharf im Hinblick auf die in Kolumbien konkret gemeinten Gruppierungen:

#### **1.1 „bewaffnet/nichtbewaffnet“:**

Als bewaffnete (nicht-staatliche) Gruppen müssten auch andere mit erfasst werden: die Rauschgift- und anderen Mafias, also Gruppen, die gemeinhin als kriminelle Organisationen zusammengefasst werden. Wenn im Zusammenhang von Friedensverhandlungen bzw. Bemühungen um Demobilisierung unter „nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen“ gleichwohl nur Guerilla und Paramilitärs gemeint sind, fehlt offenbar ein weiteres Kriterium: der **politische Charakter der Gruppen**.

Die Regierungen Kolumbiens haben in den bisherigen Verhandlungen mit den FARC (Pastrana) und den AUC (Uribe) jeweils deutlich gemacht, dass z.B. Verhandlungen mit der Rauschgiftmafia ausgeschlossen seien, und dass sie auch nicht dulden würden, wenn diese sich im Gewand der jeweiligen Verhandlungspartner in die Verhandlungen schmuggelten. Warum spricht die Regierung Uribe dann nicht von „politischen nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen“?



Dass der Begriff „politisch“ in der offiziellen Rede von „nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen“ nicht mehr aufscheint, ist kein Zufall. Jedes Wort zählt auf der Goldwaage der diplomatischen Sprache. Dieses offensichtliche Defizit führt vielmehr mitten hinein in die politischen Probleme politischer Definitionen im kolumbianischen Kontext:

In der kolumbianischen Rechtstradition hat der Begriff des „**politischen Delikts**“ eine lange und ehrwürdige Geschichte. Er war zentral für frühere Friedensgespräche mit der Guerilla, weil er die politischen von den kriminellen Aspekten des Handelns der Guerilla zu unterscheiden erlaubte und so Verhandlungen, Verfolgungsverzicht und Amnestien ermöglichte, ohne rechtsstaatliche Prinzipien von vornherein zu verletzen. Für den Prozess mit den FARC hatte Präsident Pastrana das Gesetz 418 (das noch unter Samper erarbeitet worden war) als juristische Grundlage benutzt (modifiziert, aber im Kern beibehalten, mit dem Gesetz 548 von 1999). Wesentlicher Punkt dabei war, dass der Gesetzgeber der Regierung Friedensgespräche nur mit Gruppen eingehen dürfe, denen sie vorher den „politischen Charakter“ zuerkannte. Gespräche mit nicht-politischen, also kriminellen bewaffneten Gruppen sollten ausgeschlossen bleiben.

Wenig beachtet von der politischen Öffentlichkeit modifizierte die Regierung Uribe schon kurz nach Amtsübernahme beide Gesetze mit ihrem neuen **Gesetz 782** von 2002. Die entscheidende Änderung war nun, dass für Verhandlungen eben **nicht mehr der politische Charakter** einer Organisation erforderlich sein sollte.

Diese - verfassungsrechtlich höchst fragwürdige - gesetzliche Bestimmung (aber das Opportunitätsprinzip ist ja jetzt in großem Umfang ins kolumbianische Strafverfahrensrecht übernommen worden!) zielte offensichtlich schon damals auf die Aufnahme von Verhandlungen mit den Paramilitärs. Die naheliegende Formel dafür wäre gewesen, diesen wie der Guerilla den politischen Charakter zuzuerkennen. Stattdessen gab man sich eine Generalklausel für Verhandlungen, die den politischen Charakter der Verhandlungspartner außer Acht ließ, was sich dann in der Formel von „nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen“ wiederfindet. Dafür gibt es zwei Gründe:

- Obwohl die Paramilitärs zweifellos einen Politisierungsprozess in dem Sinn durchgemacht haben, dass sie neben ihrer Funktion als illegale Schutztruppen partikularer ökonomischer und politischer Interessen auch allgemeine politisch/militärische Ziele verfolgen, sind ihre Verbindungen zur Rauschgiftmafia derart stark und manifest - und nicht zuletzt von den USA moniert - dass eine offizielle Qualifizierung der AUC als politischer Organisation heftigen Widerstand hervorrufen würde.
- Die Streichung der „Politikklausel“ erlaubte zugleich, indirekt den Guerillagruppen den politischen Charakter abzusprechen, was ja eine Grundlinie der politischen Rhetorik des Präsidenten Uribe ist.

Die Eliminierung des Begriffs des Politischen aus der Terminologie der bewaffneten Gruppen passt außerdem in die immer stärker zu beobachtende Tendenz, überhaupt die Existenz eines „**bewaffneten Konflikts**“ (gemeint ist hiermit ein Konflikt zwischen politischen bewaffneten Gruppen

und dem Staat) in Kolumbien in Abrede zu stellen, wie es erst kürzlich wieder ganz prononciert Friedenskommissar Restrepo tat.

Die derzeitige kolumbianische Regierung führt also einerseits, unter Leitung eines „Hochkommissars für Frieden“ „Friedensverhandlungen“ mit einer bewaffneten Organisation, vereinbart eine Einstellung der Kampfhandlungen („cese de hostilidades“, ein Terminus aus dem Humanitären Völkerrecht), fordert von allen Beteiligten die Einhaltung des Humanitären Völkerrechts, lässt diese Verhandlungen von der OAS begleiten und verifizieren (wovon allerdings bisher nichts zu sehen ist), und will dennoch nicht von einem politischen bewaffneten Konflikt reden. Zugleich besteht sie aber darauf, dass sie nicht mit der Rauschgiftmafia, sondern mit „Autodefensas“ verhandelt.

Die verschiedenen politisch motivierten Begriffsvolten kommen sich offensichtlich in die Quere und führen zu eklatanten Widersprüchen, die keine nachvollziehbare klare Linie für die Verhandlungen abgeben.

### ***I. Schlussfolgerung:***

Auf der Basis eines so widersprüchlichen Konzepts sollte sich jede Regierung hüten, in den Verhandlungsprozess hineingezogen zu werden. Erste Forderung als Voraussetzung für die Prüfung einer Beteiligung sollte eine redliche, den Fakten standhaltende und in sich kohärente Zustandsbeschreibung des Konflikts sein, an dessen Lösung man arbeiten will. Geschieht das nicht, ist zu erwarten, dass eine externe Beteiligung an der Konfliktlösung oder auch nur an den Demobilisierungsbemühungen zu taktischen politischen Spielen missbraucht wird und die Glaubwürdigkeit der betreffenden Staaten bzw. Staatengemeinschaft beschädigt wird.

#### **1.2 „staatlich/nicht-staatlich“:**

Dies ist eine Trennlinie, die jedenfalls bei den Paramilitärs mehr verbirgt als klarstellt. Die Bewertung der Paramilitärs hinsichtlich Entstehung, Aktionen und Zielsetzung sowie ihres Verhältnisses zu den Organen des Staates ist in Kolumbien ein hochpolemisches Thema. M.E. sind zumindest die folgenden Aussagen empirisch umfangreich gestützt und analytisch belegt:

- Die Paramilitärs entstanden als Selbstschutzorganisationen zur Verteidigung der wirtschaftlichen und politischen Interessen der Besitzenden, vor allem landbesitzenden Oberschichten, zunächst in einigen Regionen vor allem des Nordostens und Nordens, teilweise gefördert von Beginn an durch staatliche Politik und Förderung von Teilen der Armee. Zu einer militärisch schlagkräftigen Gruppe wurden sie durch die enge Allianz mit dem illegalen Rauschgiftgeschäft, aus deren Mordkommandos viele paramilitärische Führer kommen.
- Seit den achtziger Jahren besteht eine zumindest taktische Allianz zwischen großen Teilen der Paramilitärs (vor allem der AUC) und Armeeeinheiten, vor allem in den Gebieten, die jeweils besonders umkämpft sind. Daran haben auch zeitweilige Bemühungen einiger Regierungen um Distanzierung von den Paramilitärs wenig geändert.

- Die Paramilitärs wenden besonders grausame Methoden an, um die Zivilbevölkerung auf ihre Seite zu zwingen, insbesondere Massaker, Folter und Verschwindenlassen.
- Die Übergänge zwischen „Autodefensas“, Rauschgiftmafia und kriminellen Banden sind fließend.
- Seit der Gründung der AUC ist es den Paramilitärs gelungen, von regionalen Gruppierungen zu einer nationalen Organisation mit militärischer - zunehmend auch publizistischer - Präsenz im ganzen Land und mit definierten politischen Zielsetzungen zu werden. In einigen Landesteilen, darunter dem jetzigen „Konzentrationsgebiet“ in Córdoba, üben sie seit bis zu 20 Jahren eine effektive Kontrolle über die Bevölkerung aus.
- Gerade der Verhandlungsprozess mit der Regierung hat jedoch zu einer Zuspitzung der inneren Konflikte geführt, die auch zwischen stärker politischen und stärker am Rauschgift- und anderen kriminellen Geschäften interessierten Kommandanten - nicht selten tödlich -verlaufen.

### **Guerilla (FARC)**

Da für einen Friedensschluss letztlich die FARC entscheidend sind, sei das ELN hier außer Acht gelassen, das aber in Friedensgespräche mit der Guerilla natürlich einzubeziehen ist. Über die FARC lässt sich in Stichworten festhalten:

- Anders als die Paramilitärs entstanden die FARC aus einem bewaffneten Aufstand gegen den Staat bzw. der Abwehr von Angriffen parastaatlicher Milizen seit den fünfziger Jahren.
- Sie haben sich im Lauf der Jahrzehnte militärisch gestärkt und üben seit langem über einige Landesteile eine politisch-militärische Kontrolle aus, die freilich keine vollständige geografische Kontrolle dieser Territorien bedeutet.
- Ihre Organisationsstruktur ist zentralistisch, regionale „Abweichungen“ sind in erster Linie Kommunikationsproblemen geschuldet.
- Auch die FARC üben grausamen Druck auf die Zivilbevölkerung aus, sie zu unterstützen (vor allem erpresserische Entführungen, Mord).
- Neben Entführungen beziehen auch die FARC einen erheblichen Teil ihrer Einnahmen aus dem Rauschgiftgeschäft, allerdings überwiegend aus der Besteuerung des Anbaus und der ersten Vermarktungsstufen, weniger aus dem ertragreicheren Export.
- Gleichwohl haben die FARC noch immer ein Selbstverständnis als bewaffnete Organisation mit revolutionären politisch-sozialen Zielen.

### **II. Schlussfolgerung:**

Friedensverhandlungen und auch Demobilisierungsverhandlungen sind überhaupt nur legitim, wenn sie von einem politischen Charakter der Organisationen ausgehen, mit denen sie geführt werden. Wer an die Unterstützung bzw. Beteiligung an solchen Prozessen denkt, muss also prüfen, ob, bzw. kann auch darauf hinwirken, dass diese Verhandlungen

eine politische Grundlage und eine politische Perspektive haben. Es muss von Anfang an klar unterschieden werden zwischen politischen Lösungen für politische Delikte und strafrechtlichen Lösungen (die Strafmilderungen oder Straferlass unter bestimmten Bedingungen und für bestimmte Delikte, die keine Verbrechen gegen die Menschheit oder Kriegsverbrechen darstellen, einschließen können) für kriminelle Delikte. So schwierig es in der Praxis sein mag, die Unterscheidung zwischen politischen Delikten im Rahmen eines bewaffneten Kampfes und Kriminalität, die rechtsstaatlich und völkerrechtlich zu verfolgen ist, ist unverzichtbare Legitimationsgrundlage für Friedensprozesse.

## **2. Unter welchen Bedingungen können diese Gruppierungen demobilisiert und reintegriert werden?**

Einige Bedingungen für Demobilisierung und soziale Reintegration der bewaffneten politischen Gruppen lassen sich allgemein, andere nur spezifisch angeben.

Allgemein gilt, dass

- es einen entscheidenden Unterschied macht, zu welchem Zeitpunkt eine Demobilisierung stattfindet. Am Ende eines Friedensprozesses stehen ganz andere Mechanismen und ganz andere Legitimitätsressourcen zur Verfügung als wenn eine Demobilisierung als erster Schritt in einem Prozess getan wird, dessen Ende völlig ungewiss ist.
- klare und verifizierbare, gesetzlich abgesicherte Rahmenbedingungen vereinbart werden (im Fall der aktuellen Verhandlungen mit den Paramilitärs wurde zwar z.B. eine Einstellung der Feindseligkeiten vereinbart, es gibt jedoch keine Verifizierung. MR-NRO sprechen von über 1500 Morden und Verschwundenen durch die AUC seit Beginn der Gespräche, die Regierung sieht das Problem auch, ohne Zahlen zu nennen, die OAS verifiziert nichts und sagt, das sei nicht möglich!)
- die Verhandlungen und ihre Ergebnisse nicht auf Kosten der Bevölkerung und ihrer Rechte gehen dürfen (das war einer der Grundfehler schon des Prozesses der Regierung Pastrana mit den FARC)
- im Fall der Demobilisierung eine realistische Perspektive für die Reintegration der Demobilisierten erarbeitet werden muss. Dies schließt den Aspekt der Sicherheit für die Demobilisierten und ihre politischen Anhänger UND für die bislang von ihnen bedrohte Bevölkerung ein. (Das Schicksal der UP nach einer Teildemobilisierung der FARC und die verstärkte Kontrolle der AUC in Medellín nach der „Demobilisierung“ des Bloque Nutibara sind Negativbeispiele.)
- Letzteres bedeutet nicht zuletzt, dass neben den demobilisierten Personen vor allem auch deren Machtstrukturen demobilisiert werden müssen. Andernfalls würde sich eine Demobilisierung nur als Legalisierung illegal erworbener ökonomischer und politischer Macht erweisen und letztlich zur Farce, wenn statt einer Demobilisierung nur ein Recycling bewaffneter Macht einträte.

Besonders für den Prozess mit den Paramilitärs gilt:

- die paramilitärischen Gruppen bestehen zu einem hohen Teil aus Personen, die dem kriminellen Milieu entstammen. Ihre politische Demobilisierung muss daher von ihrer strafrechtlichen Verantwortlichkeit wegen krimineller Delikte - oft auch unabhängig von ihren paramilitärischen Aktivitäten begangen - getrennt werden.
- Ihre politisch motivierten Verbrechen - bisweilen auch andere - begehen die Paramilitärs zu einem erheblichen Teil mit aktiver Unterstützung, Deckung oder stillschweigender Zustimmung von Einheiten und Befehlshabern der Streitkräfte. Wenn diese Zusammenhänge von der Demobilisierung nicht tangiert werden, ist zu erwarten, dass die demobilisierten Kräfte innerhalb der gleichen Strukturen durch neue ersetzt werden. Die Verbindungen zwischen Paramilitärs und Militärs müssen im Zug eines Friedensprozesses offengelegt und sanktioniert werden. Wenn dies geschieht, kann der Friedensprozess mit den Paras auf eine legitime Grundlage gestellt werden, da dann staatliches Handeln und das einzelner Militärs oder Einheiten unterscheidbar wird. Geschieht dies nicht, entbehrt der Friedensprozess mit Paramilitärs der Legitimität und wird zu einem Spiel mit verteilten Rollen, bei dem lediglich die Karten neu gemischt, aber keine Strukturen verändert werden.
- Die Paramilitärs und ihre zivilen Verbündeten haben im Laufe der Jahrzehnte paramilitärischer Aktionen durch Raub, Vertreibung, Enteignung etc. große Mengen Land und anderer materieller Ressourcen in Besitz genommen. Ein Friedensprozess, der diese illegalen Aneignungen, die allerdings oft legalisiert worden sind, nicht rückgängig macht oder ihnen gar noch eine festere legale Absicherung verschafft, verstößt nicht nur gegen fundamentale Opferrechte. Er legt auch den Grund für ein letztlisches Scheitern des Prozesses und Wiederaufflammen des bewaffneten Konflikts, der in solchen Prozessen eine seiner Wurzeln hat.

### **III. Schlussfolgerung**

Demobilisierungsprozesse können nicht isoliert betrachtet, organisiert und vollendet werden, sondern nur im Rahmen eines umfassenderen Konzepts für einen Friedensprozess, der auch die langfristigen Folgen einbezieht und die Normen des menschenrechtlichen Völkerrechts beachtet.

### **3. Welche Elemente muss das Gesamtkonzept einer erfolgreichen Demobilisierung enthalten, die die Opferrechte stärkt und nicht zur Verstetigung der Straflosigkeit beiträgt?**

Opferrechte werden unzutreffender Weise oft als die ausschließliche Vertretung partikularer Interessen der unmittelbaren Opfer von (in unserem Kontext: politischen) Gewalthandlungen verstanden. Sie sind auch das, und ihre Ansprüche sind mittlerweile sowohl durch umfangreiche internationale Rechtsprechung (vor allem des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs) sowie durch wegweisende Prinzipien der UNO festgeschrieben worden. Zu nennen ist hier neben der „Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power“ -

Resolution 40/34 der Generalversammlung vom 29. November 1985 vor allem der Bericht des Sonderberichterstatters Cherif Bassiouni „The right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms“ und die darin enthaltenen „Basic Principles and Guidelines On The Right to a Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law“ von 1999, der Grundlage für die derzeitigen Debatten innerhalb der UNO für eine verbindliche Konvention über Opferrechte ist.

Zu den wesentlichen heute allgemein anerkannten Rechten der Opfer gehören demnach vor allem das Recht auf Wahrheit, Gerechtigkeit und Reparation. Im Einzelnen schließen die „Principles“ von 1999 ein:

- umfassender Zugang zum Rechtsweg
- Zugang zu Information über das Rechte auf Entschädigung
- Adäquate, effektive and schnelle Reparation, auch wenn die Betroffenen Opfer von nicht-staatlichen Gruppen sind (in diesem Fall sind zunächst diese, ersatzweise der Staat dafür verantwortlich)

Unter „Reparation“ verstehen die „principles“ ein umfassendes Konzept: „restitution, compensation, rehabilitation, and satisfaction and guarantees of non-repetition“.

„Restitution“ bedeutet die möglichst vollständige Wiederherstellung der persönlichen und sozialen Situation des Opfers vor der Verletzung.

„Kompensation“ meint die bestmögliche materielle Entschädigung auch für immaterielle erlittene Schäden.

„Rehabilitation“ bezieht sich sowohl auf psychologische und gesundheitliche Hilfen als auch juristischen Beistand.

„Garantien“ schließlich bezieht sich auf effektive Maßnahmen, um zu verhindern, dass den Opfern Gleiches oder Ähnliches wieder passiert. Im Einzelnen nennen die „Principles“ dabei u.a.:

- eine effektive Kontrolle der Sicherheitsdienste
- Beschränkung der Militärgerichtsbarkeit auf rein disziplinarische Delikte der Militärangehörigen
- Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz
- Schutz von Menschenrechtsverteidigern
- Die Schaffung von Monitoring-Instrumenten für Konfliktlösung und präventives Einschreiten

Der Philosophie des modernen Opferschutzes und der Opferrechte liegt also die Idee zugrunde, dass der Schutz der Opfer nur im Rahmen einer umfassenden demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung möglich ist. Es geht daher nicht nur um die besonderen Rechte der Opfer aus ihrer besonderen Verletzung heraus, sondern um ihre volle Rehabilitation als Staatsbürger und Besitzer von Menschenrechten. Ein solcher Opferschutz ist gleichzeitig Restitution für die Opfer und Prävention für alle Bürger. Die Pflicht zur Vorbeugung vor Menschenrechtsverletzungen wird unmittelbar aus dem Opferschutz hergeleitet.

Das ist besonders auch bei Demobilisierungsmaßnahmen zu beachten. Die unabhängige, der Regierungspolitik von Präsident Uribe im allgemeinen positiv gegenüberstehende „Fundación Seguridad y Democracia“ warnte kürzlich vor der zweiten größeren Demobilisierung von Paramilitärs, die Anfang November 2004 in Cúcuta mit dem „Bloque Catatumbo“ beginnen sollte, dass sich nicht wiederholen dürfe, was in Medellín bei der Demobilisierung des „Bloque Cacique Nutibara“ geschehen sei, dass nämlich die „Paramilitärs, während sie ihre Mitglieder demobilisieren, weiterhin Erpressungen und gezielte Morde begehen und ihre Art von Sicherheit aufkotzen, indem sie Furcht und Schrecken verbreiten.“

***IV. Schlussfolgerung:***

Die Opfer der politischen Gewalt müssen in transparenter Weise in die Gestaltung von Demobilisierungs- und Friedensprozessen einbezogen sein, ebenso wie andere Mitglieder der Zivilgesellschaft. Ihre Rechte auf Reparation, Restitution und Garantie vor künftigen Aggressionen müssen wesentliche Orientierungspunkte in diesen Prozessen sein. Demobilisierung und Reinsertion von Demobilisierten müssen daher wesentlich von der Überlegung bestimmt werden, ob dadurch neue friedensgefährdende und menschenrechtsverletzende Strukturen entstehen oder alte solche Strukturen befestigt und gestärkt werden. Der Abbau solcher die Gewaltstrukturen reproduzierenden Maßnahmen muss bei der Konzeption der Maßnahmen mit an oberster Stelle stehen.