

La construcción de la paz desde lo municipal:

Elementos de una agenda local para la convivencia

Leonardo García Suárez¹

***E**n tan sólo catorce meses, 11 alcaldes colombianos fueron asesinados y 25 secuestrados. Cerca del 40% de los entes locales tienen presencia de grupos armados al margen de la ley y el 10% de los mandatarios municipales han sido amenazados directamente. Adicionalmente, estos grupos subversivos obtienen parte importante de sus ingresos de la descentralización. Partiendo de las anteriores y dramáticas cifras, Leonardo García, asesor de paz de la Federación Colombiana de Municipios, describe en el presente artículo, cuál es la importancia de los entes territoriales en el conflicto armado y en el proceso de paz con los movimientos insurgentes.*

PARA NINGÚN GOBERNANTE MUNICIPAL, es ajeno el hecho de que consolidar procesos de paz y convivencia, aspiración de la mayoría de ciudadanos que lo eligieron, se convierte en su más importante acción de gobierno, pero a la vez en la más lejana y difícil. La violencia generada por el conflicto armado que libra el Estado contra grupos guerrilleros y contraguerrilleros al margen de la Ley, afecta en el campo de batalla el ámbito municipal. El escenario

del conflicto es el municipio. El mapa del conflicto registra que más de 400 municipios tienen tasas de asesinato y/o secuestro de elevada intensidad producto del conflicto armado², y que estos altos índices solo requieren de la presencia de uno de estos actores para exacerbar procesos violentos. El principal factor externo que afecta la gobernabilidad del alcalde es la violencia generada por el conflicto armado, y esto determina la necesidad de fortalecer la capacidad

I-II TRIMESTRES 1999

de gestión de la administración municipal para enfrentar esta problemática.

En este contexto, los alcaldes están obligados a buscar soluciones, a proponer al Gobierno Nacional y a los actores del conflicto, los instrumentos necesarios que permitan, desde lo local, allanar el camino en un eventual proceso de negociación, o por lo menos, generar la suficiente capacidad para producir condiciones aceptables de respeto

del derecho internacional humanitario en medio del conflicto,

Cada municipio es un Estado en menor escala, en donde se manifiesta la acción pública y se construye, desde lo particular, la Nación colombiana. Cada territorio debe entonces plantear cual es la mejor alternativa de acción pública para deconstruir una sociedad fragmentada por múltiples razones, pero afectada especialmente y de manera grave por la violencia del conflicto armado.

Contexto

EN JUNIO DE 1.998, EN EL MARCO DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, los alcaldes decidieron conformar una Comisión, que representando a los mandatarios de todos los departamentos del país, se convirtiera en el espacio político municipal dentro del proceso de paz planteado por el gobierno del Presidente Pastrana. La "operacionalización" de este grupo se concretó en la conformación de la *Comisión Especial de Alcaldes por la Paz-CESPAZ*, con la elección de dos alcaldes por departamento.

Ante la necesidad de establecer los criterios de los Alcaldes

Municipales en el proceso de paz que lidera el Gobierno Nacional, el Comité Ejecutivo de la Federación propuso la creación de una instancia que concertara en el ámbito nacional, una política de paz desde lo local, que representara las inquietudes y propósitos que tienen los municipios como célula básica del ordenamiento territorial, en el desarrollo del proceso de paz. La idea es establecer unos principios que orienten la acción de los alcaldes, para hacer saber a los actores del proceso de diálogo, lo que esperan los municipios de este acercamiento y pedir que dentro de un espacio de las mesas, los municipios puedan defender

sus intereses y los de las comunidades locales.

La Comisión define, no sólo su eventual participación en el proceso de diálogo, sino las propuestas concretas del cambio institucional, financiero y político que requiere la región para liderar el proceso de pacificación del país. Los municipios requieren que el proceso replantee las actuales condiciones de distribución de los recursos del Estado en varios ámbitos.

En el ámbito político, se requiere definir el papel del municipio en la toma de decisiones políticas para fortalecer la capacidad de resolver los conflictos. La autonomía política del alcalde fortalece su capacidad para prefigurar la comunidad estatal y, por lo tanto, lo reviste de garantías para asegurar que su comunidad logre el cumplimiento de sus expectativas. La responsabilidad que otorga la norma debe estar acompañada por herramientas que le permitan asumir sus compromisos como gobernante.

En el ámbito administrativo, es necesario que, como administrador de recursos locales, el alcalde pueda desenvolverse sin trabas en la ejecución de los medios que pueden obtener. Hoy los alcaldes dependen de las decisiones y reformas que impongan el Gobierno y el

Congreso de la República de turno, y no participan en la conformación de mecanismos que le aseguren la viabilidad administrativa necesaria para convertir sus propósitos de gobierno en decisiones de gobierno.

En el ámbito financiero, para nadie es un secreto que la capacidad de un alcalde para obtener recursos y ponerlos al servicio de la satisfacción de las necesidades de la comunidad está limitada por un sistema que, alejado de la realidad nacional, no ha conformado más que un conjunto de tecnicismos que evitan una distribución de los recursos más acorde con las necesidades de nuestras regiones, sin reconocer sus particularidades y diferencias en el desarrollo.

Por ello, la propuesta de paz de los alcaldes, su proyecto político para la convivencia, comprende la redistribución de los recursos, el fortalecimiento de su capacidad administrativa y una mayor autonomía financiera que le otorguen más condiciones para gobernar y actuar en el propósito de repartir de manera más equitativa y eficiente los recursos de la nación. La responsabilidad de los alcaldes frente a las difíciles circunstancias nacionales consiste en proteger a sus comunidades y concertar con los conciudadanos lo que se puede denominar una agenda de convivencia para el siglo XXI.

1/ Poltólogo colombiano. Director de Proyectos de la firma consultora *Núcleo Asesor*.

2/ Estadísticas Generales sobre Violencia en Colombia, Presidencia de la República, (1.988-1.998)

Dentro de este marco el alcalde del siglo XXI entiende la necesidad de aumentar los recursos sociales de su comunidad para resolver los conflictos; devolver la confianza y la pertenencia por su región que de alguna manera, actúa como el cimiento de una comunidad.

Esta concertación en torno a los objetivos de la localidad, debe redefinir el papel del municipio y permitir a los ciudadanos de las regiones una vida comunitaria activa, libre y democrática; como expresión de un conjunto de ideas que recoja las expectativas del hombre de provincia y las refleje en un proyecto de Estado que no excluya la posibilidad de desarrollarse como hombre de campo, empresario agropecuario o simple ciudadano de la región.

La paz es un tema muy amplio. Para construir la paz se requiere un gran esfuerzo de la sociedad colombiana para deconstruir una nación con equidad. Por ello es imperativo que la agenda municipal de paz tenga profundos alcances y se convierta en un campo fértil para discutir los grandes temas que preocupan la vida de los municipios. Esta agenda, que es una carta de navegación de los municipios colombianos para el actual proceso de acercamiento entre grupos guerrilleros y Gobierno Nacional, es un marco de referencia que debe ser desarrollado, discutido y concertado por todos los alcaldes y alcaldesas colombianos, y definir posterior a este proceso

participativo con las comunidades locales, propuestas concretas que, en caso de iniciarse un proceso de negociación, sean el aporte municipal a la construcción de un nuevo país.

Una vez analizadas las propuestas del Gobierno Nacional, de las FARC-EP y del ELN, los municipios colombianos proponen el desarrollo de una agenda que contenga los siguientes puntos, en los cuales se deben enmarcar los diferentes y variados temas que conforman la problemática local

1. Régimen territorial ágil y fortalecimiento del proceso de descentralización

El fortalecimiento del proceso de descentralización aumenta la capacidad del Alcalde Municipal para proponer un modelo de desarrollo que genere condiciones de paz y convivencia en las regiones. Para fortalecer la capacidad de gestión del Alcalde Municipal y dotarlo de herramientas que le permitan gobernar para la paz, se requiere definir un marco general de reglas que permita potenciar su autonomía y definir mecanismos que aumenten su gobernabilidad. La redefinición del concepto de autonomía como herramienta fundamental para fortalecer el proceso de asignación de recursos, se convierte en un punto fundamental de la agenda.

La revisión de los criterios que rigen las Finanzas Públicas

Territoriales, especialmente los que determinan las fuentes de financiamiento; el estudio del régimen de transferencias; el análisis de los objetivos del sistema actual de asignación de recursos y competencias; y el examen a las restricciones que enfrentan los municipios para focalizar recursos y poner en marcha un Plan de Desarrollo, son el marco de referencia de una agenda municipal de paz.

2. Fortalecimiento de los instrumentos participativos

Con el fin de mejorar los mecanismos de participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, la agenda municipal para la paz propone la revisión de los instrumentos de participación en la elaboración de los planes y programas municipales y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia. Los municipios proponen incluir dentro de la agenda, la discusión sobre la forma de fortalecer la participación democrática de la sociedad local como base de reconstrucción de la nación.

3. Reforma del Régimen de Tierras

La solución integral al problema de la violencia en

Colombia tiene que ver con la redistribución social de los recursos de la nación. Los municipios plantean la inclusión de una reforma, que con el consenso de las partes, plantee un verdadero cambio en la distribución de los recursos agrícolas y proponga un escenario para la consecución de una reforma estructural en la repartición de la tierra. Se requiere además la definición de un Modelo de Desarrollo Rural que garantice la sostenibilidad productiva de la región y la posibilidad de acceso equitativo a los recursos de producción y a los instrumentos de política pública que mejoren la calidad de vida de los municipios.

4. Medio Ambiente

La agenda municipal para la paz propone la inclusión del medio ambiente como factor fundamental del desarrollo. En la definición de una nación en paz, se requiere plantear el desarrollo sostenible como elemento prioritario en la definición de Planes de Desarrollo de largo plazo. La estrategia nacional de conservación y desarrollo debe ser construida desde lo local a partir de las percepciones, tradiciones y características particulares de cada localidad, en cada región. A partir de la agregación de las diferentes visiones se construye una visión de conjunto reconocida por todos los actores de la sociedad.

5. Derechos Humanos

La violencia cruenta que se vive en el país ha involucrado a las comunidades locales en la confrontación, dejando como resultado procesos de descomposición de la estructura local. El desplazamiento forzado de comunidades rurales, el secuestro, las masacres, los asesinatos selectivos configuran el escenario en el que los alcaldes deben preservar el orden público y generar condiciones de seguridad, obligaciones constitucionales que no se pueden cumplir en la práctica y que se convierten en el factor externo más nocivo para la

governabilidad de los municipios. La violación permanente de los derechos humanos es una preocupación de lo municipal. En una gran cantidad de los municipios colombianos se desarrolla el conflicto armado y se desconocen las normas del derecho internacional humanitario que protege de manera especial a la sociedad civil y que preserva reglas de juego con un respeto mínimo a la integridad humana. La agenda municipal de paz propone la aceptación inmediata de las normas que rigen el derecho internacional humanitario y el respeto a la vida de quienes no participan en el conflicto.☺