

# DEMOCRACIA, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ



OBSERVATORIO  
DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ  
UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
JORGE TADEO LOZANO  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

# 4

Serie • Documentos para la paz







OBSERVATORIO  
DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ  
UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO

# Democracia, desarrollo y construcción de paz

*Serie documentos para la paz N° 4*



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
JORGE TADEO LOZANO  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**FOS - COLOMBIA**  
Fondo para la Sociedad Civil Colombiana

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Observatorio de Construcción de Paz.

Democracia, desarrollo y construcción de paz / Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Observatorio de Construcción de Paz; colaboradores: Blanca Inés Arteaga Morales... [*et al.*]. – Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano: Fondo para la Sociedad Civil Colombiana – 2013.

248 p.; il. col.; 24 cm – (Serie documentos para la paz ; N° 4).

ISBN: 978-958-725-115-9

1. PAZ-COLOMBIA. 2. CONFLICTO ARMADO – COLOMBIA. 3. PROCESO DE PAZ – COLOMBIA. I. Arteaga Morales, Blanca Inés. III. Tit. IV. Ser.

CDD303.66”u58d”

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano  
Carrera 4 N° 22-61 - pbx: 242 7030 - www.utadeo.edu.co

*Democracia, desarrollo y construcción de paz*

ISBN: 978-958-725-115-9

Primera edición: 2013

Rectora: Cecilia María Vélez White

Vicerrector académico: Diógenes Campos Romero

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales: Jorge Orlando Melo González

Investigadores Observatorio de Construcción de Paz:

Blanca Inés Arteaga Morales

Oscar David Andrade Becerra

Diego Andrés Walteros Rangel

Daissy Liliana Salcedo

Felipe Jaramillo Ruiz

Coordinadores de esta edición:

Blanca Inés Arteaga Morales

Diego Andrés Walteros Rangel

Director editorial (E): Jaime Melo Castiblanco

Coordinador editorial: Henry Colmenares Melgarejo

Revisión de textos: Katerine Canarúa y Henry Colmenares

Diseño de portada: Francisco Jiménez Montero

Diseño y diagramación: Mary Lidia Molina Bernal

Impresión: Imageprinting Ltda.

Los contenidos de esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores.

FOS Colombia únicamente fungió como financiador del proyecto.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de la Universidad.

IMPRESO EN COLOMBIA - PRINTED IN COLOMBIA

# Democracia, desarrollo y construcción de paz

*Serie documentos para la paz N° 4*

*Felipe Jaramillo Ruiz*

*Teivo Teivainen*

*Oscar Mauricio Castaño Barrera*

*Germán Dario Valencia Agudelo*

*Oscar David Andrade Becerra*

*Lina Johana Barrera Camelo*

*Laura Camila Ramírez Bonilla*

*Blanca Inés Arteaga Morales*

*Diego Andrés Walteros Rangel*

*Luisa Fernanda Hernández Mercado*

*Daissy Liliana Salcedo*



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
**JORGE TADEO LOZANO**  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



# Tabla de contenido

---

<b>Presentación.....</b>	<b>9</b>
<b>Prólogo.....</b>	<b>15</b>
<b>1. Diagnósticos sobre conflicto armado y construcción de paz en Colombia.</b>	<b>21</b>
<i>Felipe Jaramillo Ruiz y Teivo Teivainen</i> Una mirada transnacional al conflicto colombiano. La agenda internacional, el silencio en las responsabilidades y los desafíos a la justicia.....	23
<i>Oscar Mauricio Castaño Barrera y Germán Darío Valencia Agudelo</i> Tensiones actuales entre la paz negociada y la justicia transicional.....	51
<b>2. Perspectivas conceptuales y normativas sobre construcción de paz en Colombia.</b>	<b>83</b>
<i>Oscar David Andrade Becerra y Lina Johana Barrera Camelo</i> Legislación y construcción de paz en Colombia: ¿proclamas de papel?.....	85
<i>Laura Camila Ramírez Bonilla</i> La paz que no fue. Ambigüedades y contradicciones del decreto de amnistía de 1958 en Colombia.....	117

**3. Investigaciones aplicadas sobre democracia y construcción de paz.** 137

*Blanca Inés Arteaga Morales*

Posibilidades electrónicas para la democracia y la construcción de paz..... 139

*Diego Andrés Walteros Rangel*

Democracia cafetera, ¿una garantía de paz?..... 165

**4. Investigaciones aplicadas sobre desarrollo y construcción de paz.** 189

*Luisa Fernanda Hernández Mercado*

La reparación colectiva para pensar el desarrollo y la construcción de la paz: el caso de las comunidades negras de Buenaventura..... 191

*Daissy Liliana Salcedo*

En el camino al desarrollo. La educación como medio para la construcción de paz..... 223

## Presentación

---

Según la concepción de paz que se tenga en mente, se puede optar por el diseño de estrategias opuestas de construcción de paz. De un lado, aquellas enfocadas solamente en terminar la confrontación armada, con lo que se privilegia la llamada paz negativa, equivalente a la mera inexistencia de conflictos armados. De otro lado, aquellas estrategias que ven en los grandes problemas sociales como la pobreza, la desigualdad o la distribución de la tierra detonantes de tipos de violencia tanto o más nocivos a la sociedad que la confrontación armada; se opta así por una concepción más positiva, en sentido de ligar el logro de la paz al desarrollo socioeconómico o a las reformas al Estado.

La relación entre democracia, desarrollo y paz se torna aquí necesariamente compleja, especialmente para el caso colombiano, pues si bien el grado de democracia de un Estado o su nivel de desarrollo socioeconómico son frecuentemente esgrimidos como determinantes de la existencia de violencia armada, así como de sus condicionantes más próximos (narcotráfico, ausencia de control estatal, inseguridad), parece darse por entendido que la terminación del conflicto armado es equivalente al logro de la paz. De este modo, asuntos como las reformas al sistema electoral o al modelo económico son tocados tangencialmente en una negociación de paz o, en ocasiones, simplemente quedan fuera de la agenda; pero ello no obsta al reconocimiento de su papel como posibles creadores o reproductores de conflictos sociales y otras tensiones que pueden propender a la violencia.

En el espíritu de mostrar cómo la implementación de agendas de desarrollo y el fortalecimiento de la democracia pueden promover formas de construcción de paz en el mediano y largo plazo, el cuarto número de la *Serie Documentos para la Paz* explora la relación entre democracia, desarrollo y construcción de paz.

Así, este volumen comienza con la sección *diagnósticos sobre conflicto armado y construcción de paz en Colombia*. Felipe Jaramillo y Teivo Teivainen presentan una serie de reflexiones sobre los efectos de la transnacionalización

en la construcción de paz en los conflictos que se desenvuelven dentro de las fronteras del Estado-nación, con particular énfasis en el conflicto armado colombiano. Se conjetura cómo la globalización ha alterado la naturaleza de los conflictos armados, al imposibilitar la identificación de las causas como puramente domésticas y al otorgar responsabilidades concretas a los actores transnacionales. En este sentido, se evidencia cómo la denominación y conceptualización de los conflictos armados como “internos”, cuando se desenvuelven dentro de las fronteras de un Estado-nación, sirve como fuente de mistificación de las causas transnacionales. Así, se enuncian algunos de los temas que se encuentran bajo el yugo de significación de las divisiones dicotómicas –entre lo interno y lo externo– y se resaltan los obstáculos a la transnacionalización de la paz. En particular, el estudio hace hincapié en tres dificultades que genera la transnacionalización para la construcción de paz en Colombia: la agenda internacional, la responsabilidad de los actores transnacionales y los desafíos a la justicia.

El texto de Oscar Castaño y Germán Valencia desarrolla cuatro grandes argumentos. Primero: tensiones entre los derechos a la verdad, la justicia y la reparación planteados por la justicia transicional y la solución negociada de conflictos, que suele recurrir a fórmulas políticas que pueden relajar dichas exigencias. Segundo: pertinencia y validez jurídica, nacional e internacional, de los acuerdos de paz desde la perspectiva de la *lex pacificatoria*, y su relación con la relativización del cumplimiento del DIDH cuando se trata de cierres de conflictos armados por la vía negociada. Tercero: importancia de la consideración rigurosa de los contextos propios de cada país a la hora de discutir y diseñar políticas y marcos normativos de justicia transicional, en contraposición a propuestas y concepciones universalistas para los mismos. Cuarto: tensiones en el ámbito de la aplicación de políticas de justicia transicional, las cuales se deben tener en cuenta en el actual caso colombiano: soberanía estatal frente al derecho internacional (por ejemplo en el caso de la Corte Penal Internacional), fuentes del derecho transicional (¿deben ser formales o consuetudinarias?), democracia *versus* justicia, derechos de las víctimas *versus* derechos de los desmovilizados, posibilidad de garantizar la no repetición, posibilidad de aplicar mecanismos de alternatividad penal, papel de la sociedad civil y falta de recursos.

La segunda sección, *Perspectivas conceptuales y normativas sobre construcción de paz en Colombia*, comienza con el artículo de Oscar Andrade y Lina Barre-

ra, cuyo objetivo es hacer un somero balance de la legislación en construcción de paz entre 1991 y 2012. En el primer apartado se hace una reflexión sobre la paz como un derecho constitucional de tercera generación y las implicaciones que tal estatus plantea: puede ser regulado por cualquier tipo de ley; debe contar con desarrollo legal y diversos factores que permitan su progresiva realización dentro del Estado de derecho; y no puede ser protegido por tutela.

En el segundo apartado, expone un panorama general de las estrategias a las que la legislación ha recurrido para enfrentar el conflicto armado: regulación, coerción, negociación y transición. Asimismo, se describe la respuesta desplegada por el Estado para enfrentar otras modalidades de violencia, como la intrafamiliar y la sexual, y los conflictos comunitarios. Tercer acápite: balance de las falencias legislativas. Se argumenta que las dinámicas de fluctuación, coexistencia y oposición entre concepciones positivas y negativas de construcción de paz explican en gran parte la falta de efectividad de las normas.

Por su parte, la pregunta que guía el estudio histórico de Laura Camila Ramírez es si los preceptos jurídicos y políticos de la amnistía de 1958 en Colombia fueron determinantes en su deficiente capacidad de responder a las exigencias de paz de la sociedad durante la época de la Violencia bipartidista. Para ello, la autora examina las disposiciones que sobre la amnistía se formularon en Colombia durante 1958, destacando su pertinencia y sus limitaciones en el contexto sociopolítico de la época, así como su imposibilidad de consolidarse como un instrumento efectivo de desmovilización y desarme de combatientes en el período de la Violencia. En palabras de la autora, “el artículo no pretende hacer una evaluación de la implementación de la amnistía, sino destacar elementos controversiales de su formulación en el decreto 0328 del 28 de noviembre de 1958 y las principales críticas que le fueron hechas, como referente para posteriores procesos”.

El artículo de Blanca Inés Arteaga Morales da inicio a la sección *Investigaciones aplicadas sobre democracia y construcción de paz*. La autora hace una revisión sobre la relación entre democracia y tecnologías de la información y las comunicaciones, analizando la manera en que las TIC podrían llegar a favorecer procesos de construcción de paz, toda vez que se afirma la necesidad del fortalecimiento de la ciudadanía para, a su vez, consolidar espacios de democracia y participación ciudadana directa con el Estado y con el gobierno. En los primeros apartados, Arteaga realiza una revisión del concepto de ciudadanía y de este en relación con las TIC. Más adelante, se revisa el concepto

de gobierno electrónico como noción potenciadora para consolidar espacios de participación virtual para la construcción de paz. De esta manera, se examinan las condiciones del país para desarrollar espacios de innovación tecnológica con fines sociales. Se finaliza con una exposición de recomendaciones a los diferentes actores que hacen parte de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas; ello, con el fin de dinamizar la acción del Estado y del gobierno electrónico, en pro de profundizar la democracia directa a través de las TIC y de incidir en el proceso de construcción de paz de Colombia, para así dar paso a una gobernanza para la paz.

El texto de Diego Andrés Walteros finaliza esta sección con una evaluación de la capacidad de los procesos democráticos instaurados por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia para garantizar la provisión de bienes públicos a los caficultores colombianos, con miras a consolidar una cultura democrática que prevenga o minimice las condiciones para la violencia. Se defiende que, contrario al discurso oficial de la institucionalidad cafetera colombiana, la participación democrática instaurada por la FNC no brinda un soporte adicional a sus agremiados que les permita defender la provisión de bienes públicos, por lo que no tiene efectos sobre el mejoramiento de las condiciones económicas de los caficultores.

La última sección de este volumen, *Investigaciones aplicadas sobre desarrollo y construcción de paz*, la componen los estudios de Luisa Fernanda Hernández y Daissy Salcedo. Hernández hace hincapié en la experiencia del programa de reparación colectiva, desarrollado entre las comunidades afrodescendientes de Buenaventura y algunas organizaciones estatales, como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Así, durante 2010 y 2011 se llevó a cabo la Propuesta Autónoma de Reparación Colectiva para Comunidades Negras de Buenaventura. A partir del análisis de este documento, la autora realiza una comparación entre dos formas de desarrollo y de construcción de paz: la visión del etnodesarrollo, jalonada por las comunidades negras, y la visión de desarrollo del Estado, caracterizada principalmente por la expansión del equipamiento portuario con miras al crecimiento económico. En el documento se evidencia la manera en que la creación de los conceptos de víctimas como sujetos políticos, así como la enunciación del concepto de reparación colectiva, dan paso a nuevas formas de interlocución del Estado con las comunidades negras, mucho más, con aquellas que son víctimas del conflicto armado interno colombiano.

Por su parte, Salcedo hace énfasis en la evidente relación entre el desarrollo y la educación, donde esta última se define bajo un concepto amplio que incluye no solo la adquisición de conocimientos y habilidades propias de determinada materia, sino también la formación de personas pensantes, críticas, creadoras, constructoras y mediadoras que propongan soluciones y alternativas a las diferentes situaciones presentadas en la sociedad, demostrando en este sentido, la estrecha relación entre la educación y la construcción de paz, más que con otros componentes del desarrollo, concluyendo que el favorecimiento de la educación mediante cualquier acción que aumente ya sea su cobertura o su calidad, tiene unas implicaciones positivas sobre las condiciones de vida, el crecimiento económico y la disminución de los conflictos y de la violencia en la sociedad colombiana.

### **Observatorio de Construcción de Paz**



## Prólogo

---

Este volumen, el cuarto de una serie dedicada a pensar los problemas del conflicto armado en Colombia y sus posibilidades de solución, sale en un momento muy oportuno: el país está otra vez en medio de una negociación de paz, con perspectivas todavía inciertas e impredecibles. Los estudios que se publican en este libro, y que combinan los análisis de orden conceptual y general con estudios sobre la situación específica de nuestro país, contribuirán sin duda a alimentar los debates públicos que deben adelantarse para definir los marcos de esa negociación y para lograr que esta vez lo que se ha intentado durante 30 años tenga resultados duraderos.

El análisis conceptual dominante se apoya en buena medida en una visión general del conflicto armado, que lo ve como consecuencia de las condiciones estructurales del país: la violencia, en su forma general (violencia social, delincuencia, violencia privada y familiar) o en sus formas políticas (conflicto armado interno, grupos guerrilleros y paramilitares) es el producto de condiciones sociales y políticas que la estimulan, condicionan, provocan, desatan, o como quiera definirse la relación de causalidad que se afirma.

Este análisis de causas lleva a los expertos a considerar que la solución al conflicto armado interno debe incluir medidas que busquen, ojalá en forma simultánea, disminuir la violencia, parar el conflicto interno y, al mismo tiempo, resolver los conflictos que lo alientan. La idea es que la acción puramente represiva del Estado es insuficiente y deja vivas causas que luego crean nuevas formas de violencia. Del mismo modo, una negociación de paz que se limite a negociar el desarme y la reintegración de los guerrilleros, deja vigentes problemas que pueden hacer renacer el conflicto. Dicho en términos convencionales, la mayoría de los autores de este volumen están de acuerdo en que debe buscarse una paz positiva (una sociedad armónica, equitativa, justa, éticamente responsable y próspera) como condición previa o paralela a lo que podría ser una paz “negativa” (la eliminación del uso de las armas, mientras

se mantienen vigentes injusticias y desigualdades sociales, económicas y culturales).

Este es un debate con largos antecedentes en el país. Entre 1954 y 1962 predominó la idea de que era posible lograr la paz mediante un tratamiento penal generoso para los que, impulsados por el odio político, habían cometido delitos políticos, mientras se impulsaban políticas de desarrollo de largo plazo, como la ampliación de la educación y la reforma agraria. Se pensaba, y el diagnóstico falló, que las instituciones del Frente Nacional que suprimían el enfrentamiento entre liberales y conservadores eliminaban las causas de la violencia. La aparición de las guerrillas revolucionarias creó una situación nueva a la cual, entre 1964 y 1981, se respondió con la represión armada. Los gobiernos, pese a diferencias en su diagnóstico, consideraban que el conflicto armado interno era ante todo la consecuencia de influencias ideológicas externas y no tenía una relación estrecha con la pobreza, el desempleo, la desigualdad, o las limitaciones en la participación democrática que habían sido aprobadas en forma casi unánime por los ciudadanos en el plebiscito de 1957. Había que combatir a la guerrilla con el ejército y la justicia, confiar en los efectos pacificadores del Frente Nacional, y pensar que en el largo plazo el desarrollo económico y los avances sociales que se propusieron (reforma agraria o ampliación de la educación, por ejemplo) ayudarían a debilitar algunas de sus fuentes de apoyo.

En 1981 y sobre todo en 1982 esta visión cambió. Casi 20 años de represión no habían terminado la guerra, y los avances económicos y sociales no parecían muy firmes. El Gobierno acogió lo que podría ser una primera formulación de una mirada alternativa de la búsqueda de la paz: el conflicto armado tenía causas objetivas como la pobreza, la desigualdad, la falta de educación y de oportunidades y las debilidades del sistema democrático. Esto daba una doble justificación a los guerrilleros: su lucha estaba motivada por causas reales, y por otra parte, los objetivos de ella tenían cierta legitimidad: la intención de la lucha armada, aunque los medios fueran inaceptables, era eliminar las injusticias sociales y las políticas existentes. Sobre esta base, una negociación era posible.

Desde 1982 hasta 2002, durante otros veinte años, los gobiernos colombianos buscaron la paz tratando de combinar (en un esfuerzo muchas veces contradictorio) la represión armada y los esfuerzos por deslegitimar políticamente a la guerrilla con una negociación con los grupos armados y un esfuer-

zo de respuesta a los problemas económicos, sociales y políticos que, según el diagnóstico, causaban la violencia y el recurso a las armas.

Las negociaciones, sin embargo, no fueron tampoco muy fructíferas. Por supuesto, los gobiernos no operan en el vacío: lo que pueden conceder a la guerrilla está limitado por la opinión pública y los poderes reales que existen en la sociedad. Y la concepción de lo que puede negociarse, desde el punto de vista del gobierno o de la sociedad que representa, es poco homogénea: en un mismo momento varias posiciones compiten y cambian con el tiempo. Simplificando mucho, las ofertas a los grupos armados en los procesos de negociación se han movido en tres niveles:

- a) Una propuesta mínima, que ofrece apenas un tratamiento penal favorable a los armados y ayudas sociales, económicas y psicológicas a su reintegración a la vida civil. Esta oferta corresponde en general al diagnóstico que ve el conflicto armado como resultado de una voluntad ideológica, independiente de causas sociales, económicas o políticas estructurales, cuando no como una pura consecuencia de una empresa criminal. Entre 2002 y 2010 fue la estrategia dominante, respaldada por una opinión pública y un electorado que, a partir de 2002, dio su apoyo mayoritario ante todo a la respuesta militar y penal a la guerrilla.
- b) Una propuesta que reconoce la existencia de causas sociales y económicas, pero considera, por una parte, que la injusticia social no legitima la rebelión armada en una sociedad razonablemente democrática, y por otra, que la solución de estos problemas no puede pactarse con credibilidad en la mesa de diálogo. Para esto existen dos razones: porque esas causas requieren un tratamiento de largo plazo, y condicionar la paz a su solución equivaldría a aceptar el conflicto armado durante muchos años, y porque encontrar solución a los problemas sociales y económicos del país es responsabilidad de la ciudadanía. Aunque puedan pactarse algunos programas de apoyo económico compatibles con el orden vigente, una transformación social o económica radical no puede ser el resultado de un pacto entre el gobierno y la cúpula militar de un movimiento armado, que no representa a la ciudadanía.

Esta posición fue en general la que dominó entre 1988 y 1991, pero incluyó entonces (y los libros de Jesús Antonio Bejarano son un elocuente testimonio de esta perspectiva) un planteamiento que le da

fuerza: si la guerrilla tiene propuestas que hacer al país, hay que crear las condiciones para que pueda hacerlas y someterlas al juicio y decisión de los ciudadanos. En esta visión hay implícita una perspectiva adicional, y es la de que, mientras que las causas sociales o económicas de la violencia no pueden eliminarse en el corto plazo, hay unas causas políticas importantes, si, como la guerrilla arguye, las limitaciones en el funcionamiento de la democracia, la existencia de instituciones políticas que limitan la expresión de la voluntad popular –el clientelismo, la corrupción, un sistema electoral que favorece determinados partidos– son causa (o motivo) de la lucha armada, pueden negociarse mecanismos de favorabilidad política, condiciones para que la guerrilla pueda actuar. La convocatoria de una Asamblea Constituyente fue, en 1989 y 1990, lo que permitió que la negociación tuviera un éxito relativo, y condujo a la más profunda transformación del sistema político que ha tenido el país: la Constitución de 1991. Sus consecuencias, sin embargo, no fueron tan exitosas. Como en 1958, otros factores –el narcotráfico, la discutible estrategia de paz de los gobiernos de fin de siglo, las ilusiones militares y políticas de las Farc y la respuesta ilegal a la subversión– impulsaron nuevas formas de violencia.

- c) Una propuesta máxima, la cual parte de la idea de que la guerrilla y el gobierno deben pactar un proceso de paz integral, que incluya la desmovilización y el abandono de las armas, condiciones favorables y seguras para el ejercicio de la política por los desmovilizados y, sobre todo, un acuerdo sobre proyectos económicos y sociales que ofrezcan una respuesta válida a los problemas de miseria, desigualdad, concentración de la propiedad y la riqueza, etc.

Las negociaciones actuales parten de una perspectiva guerrillera que se acerca al tercer nivel, y de una perspectiva oficial que está más cerca del segundo. Sin embargo, hay elementos que hacen menos fluido el espectro negociable. Probablemente, y esto se analiza en algún detalle en dos trabajos de este volumen, en este momento el reconocimiento de los derechos de las víctimas establece limitaciones severas al tratamiento penal de los que abandonen las armas. Este es un tema de fondo, y aunque es de esperar que si hay un proceso que muestre probabilidades serias de éxito, la comunidad internacional acep-

tará lo que se pacte en el país, no pueden dejarse de lado los derechos de las víctimas a saber lo que ocurrió y a que se castigue a los responsables.

Es posible que la reparación económica y la indemnización integral por los daños causados por la guerrilla (que se niega a aceptar que haya sido víctima) se haga en gran parte con recursos públicos, de modo que sea la sociedad en conjunto (todos los colombianos) la que asuma el costo de los programas orientados a compensar a las comunidades afectadas, a las víctimas y sus familiares. Pero es imposible concebir hoy un acuerdo de paz que conceda amnistía o indulto a todos los responsables, y no castigue en forma razonable a los culpables de hechos de violencia. Probablemente los negociadores de las Farc buscarán concentrar el castigo en responsables de bajo rango, para dar a los dirigentes la oportunidad de participar políticamente. No es fácil pensar en una negociación exitosa que no ofrezca a los antiguos guerrilleros la posibilidad de plantear sus puntos de vista a la sociedad y de buscar el apoyo de la ciudadanía para sus propuestas.

La filosofía política occidental, desde el siglo XVII, parte de una ficción original que vale la pena recordar: los hombres, al emanciparse de la naturaleza y de la comunidad primitiva, entran en conflicto, pues se convierten en ciudadanos libres. Formulan proyectos diferentes, adoptan valores diversos, tienen intereses individuales distintos. El conflicto, inevitable en toda sociedad de hombres libres, puede llevar y lleva con frecuencia a la violencia. Por ello, según esta ficción, el Estado surge no para eliminar el conflicto, sino para encontrar los mecanismos para que este se resuelva sin recurrir a las armas. La paz no es, pues, la eliminación del conflicto o la creación de una sociedad armónica en la que todos compartan los mismos valores y creencias. No es tampoco simplemente la renuncia a las armas. Si no existen mecanismos apropiados y procedimientos de solución pacífica de los conflictos, además de instituciones políticas que permitan a los ciudadanos participar en la búsqueda de consensos sociales, la violencia es una salida probable y justificable, como ocurre en las sociedades oprimidas por un país extranjero o en las dictaduras. Los datos incluidos en este estudio muestran lo anómala que es Colombia. Mientras aparece en los índices de desarrollo humano de Naciones Unidas en un nivel de desarrollo alto (el 79 entre 180 en 2010), está entre los países más violentos: de las 80 naciones con índices sociales peores, ninguna tiene tantos homicidios como Colombia. Casi todos son países que, a pesar de su pobreza, no sufren conflictos armados internos y con índices más bajo de violencia.

Por ello, la pregunta pertinente sigue siendo cómo lograr que en Colombia podamos encontrar los mecanismos para resolver los conflictos sin esgrimir las armas, para buscar la solución a los problemas sociales y económicos, a la miseria y la exclusión, sin recurrir a la violencia, que usualmente los agrava. Y la hipótesis, pragmática pero en alguna medida utópica, es que hay que reforzar los sistemas de participación democrática, encontrando formas para que esos defectos de la representación que ya en 1980 eran evidentes, se resuelvan; para que el clientelismo o la corrupción dejen de carcomer el sistema político, y para consolidar un sistema de solución de conflictos –jueces, justicia comunitaria y cultura de paz y negociación, entre otros– que nos permitan vivir en una sociedad en la que no tengamos temor a la divergencia, a la incongruencia de posiciones y concepciones políticas, al enfrentamiento de proyectos contradictorios, porque existen formas sociales de debatirlos y tramitarlos en paz.

**Jorge Orlando Melo**

Decano

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad Jorge Tadeo Lozano

Febrero de 2013

# **Diagnósticos sobre conflicto armado y construcción de paz en Colombia**



# UNA MIRADA TRANSNACIONAL AL CONFLICTO COLOMBIANO. LA AGENDA INTERNACIONAL, EL SILENCIO EN LAS RESPONSABILIDADES Y LOS DESAFÍOS A LA JUSTICIA

Felipe Jaramillo Ruiz\*  
Teivo Teivainen\*\*

## Introducción

Este artículo presenta una serie de reflexiones sobre los efectos de la transnacionalización en la construcción de paz en los conflictos que se desenvuelven dentro de las fronteras del Estado-nación, con particular énfasis en el conflicto armado colombiano. Más que una propuesta de visión de mundo, el artículo discute los problemas que nacen de la propagación de procesos transnacionales sometidos a jerarquías de poder. En particular, cuestiona algunos aspectos de la división entre lo interno y lo externo del Estado territorial. Se argumenta que la evaluación del desempeño de los actores transnacionales en la construcción de paz, al regirse por líneas conceptuales focalizadas en el Estado-nación y al replicar parámetros discursivos propios de la distribución de poder, produce silencios nocivos en la asignación de responsabilidades. Los silencios se forman como omisiones en las cargas y débitos atribuidos a los actores transnacionales en la construcción de paz.

¿Cómo la falta de democratización de espacios a nivel internacional afecta la construcción de paz? ¿Hasta qué punto la conceptualización de lo interno se ve perturbada por la globalización? ¿Será que es necesario reevaluar el papel de los actores transnacionales en los conflictos armados?

---

\* Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Estudiante de maestría del programa de “Democracia y Transformaciones Globales” de la Universidad de Helsinki. Investigador del Observatorio de Construcción de Paz. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: felipejaramillor@gmail.com

\*\* Profesor en política mundial, Universidad de Helsinki. Ha sido director del Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de Helsinki y director del Programa Democracia y Transformación Global de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, Perú). Correo electrónico: teivo.teivainen@helsinki.fi

¿Por qué los gravámenes y las cargas suelen recaer en lo interno y el silencio de responsabilidad permanece en lo externo? ¿Pueden las divisiones conceptuales y teóricas entre lo interno y lo externo impedir que se vislumbre la responsabilidad compartida de los actores? Todas estas preguntas deberían ser atendidas y estudiadas al analizar el impacto de la transnacionalización en los conflictos armados. En este artículo, por limitaciones de espacio, se ofrecen algunas pistas iniciales para tal análisis.

Para la elaboración del trabajo, luego de exponer la metodología, se discuten los orígenes de la transnacionalización de la paz como propuesta para un futuro posible y como una realidad actual en movimiento. El supuesto que se desarrolla quiebra la estructura teórica dicotómica tradicional que da coherencia a una buena parte de los estudios de construcción de paz. Se conjetura cómo la globalización ha alterado la naturaleza de los conflictos armados, al imposibilitar la identificación de las causas como puramente domésticas y al otorgar responsabilidades concretas a los actores transnacionales. En este sentido, se evidencia cómo la denominación y conceptualización de los conflictos armados como “internos”, cuando se desenvuelven dentro de las fronteras de un Estado-nación, sirve como fuente de mistificación de las causas transnacionales. Así, se enuncian algunos de los temas que se encuentran bajo el yugo de significación de las divisiones dicotómicas –entre lo interno y lo externo– y se resaltan los obstáculos a la transnacionalización de la paz.<sup>1</sup> En particular, el estudio hace hincapié en tres dificultades que genera la transnacionalización para la construcción de paz en Colombia: la agenda internacional, la responsabilidad de los actores transnacionales y los desafíos a la justicia. En la conclusión se hace una breve reflexión sobre la restructuración de las fronteras del sistema-mundo.

## Metodología

En términos disciplinarios, el estudio de la construcción de paz se ha extendido a diversas esferas del conocimiento, como lo son la ciencia política, el derecho, la antropología, la psicología, la filosofía y la teología.<sup>2</sup> La amalgama

---

1 Este artículo fue sometido para publicación en noviembre de 2012, aún en los albores del proceso de negociación entre las Farc y el Gobierno de Colombia.

2 Por ejemplo, el libro *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post-Conflict Societies* con-

de concepciones permite el uso de herramientas y materiales de varios campos académicos para examinar los efectos de la transnacionalización de la paz. No obstante, nuestras pretensiones no pueden ser categorizadas como multidisciplinarias en el sentido tradicional del término. No se trata solo de yuxtaponer, por ejemplo, un análisis político a un análisis judicial. El objetivo gravita más bien en la examinación de los procesos reales del mundo sin recluirse en las particiones académicas tradicionales (Teivainen, 2003). Al dar un carácter pluridimensional al estudio, se enriquece el análisis con la multiplicidad de aproximaciones teóricas, lo que permite la formulación adecuada de los parámetros que guiarán la consolidación de una propuesta para la transnacionalización efectiva de la paz.

Desde el punto de partida metodológico, el presente artículo da inicio a dos discusiones clave que deben formularse en el campo de la construcción de paz. La primera puede ser catalogada como deconstructivista. Esta tiene como propósito la identificación y redefinición de las suposiciones teóricas que soportan el dualismo de lo 'interno-externo' en las aproximaciones al estudio de la construcción de paz. El segundo debate nace del primero y consiste en la reconstrucción de los parámetros teóricos con el fin de elaborar las bases de una visión transnacional alternativa en el campo de estudio de la paz. Debido a limitaciones de espacio, el artículo no desarrolla integralmente un nuevo paradigma que guíe las aproximaciones teóricas en el análisis de la transnacionalización de los conflictos armados. No obstante, el texto es un primer paso hacia el desarrollo de un marco conceptual definido que reconozca los efectos de la transnacionalización en la construcción de paz.<sup>3</sup>

El artículo pauta la reflexión sobre las primicias para la consolidación de la paz como una 'responsabilidad transnacional', inclusive en lo que tradicionalmente se denomina como doméstico. Las premisas de la perspectiva transnacional procuran reevaluar el accionar de los actores transnacionales, su responsabilidad en los conflictos 'internos' y su papel en la construcción de paz. Adicionalmente, con la intención de evitar restringirse a un campo

---

grega el conocimiento de académicos de diversas áreas y discute la variedad de enfoques en materia de construcción de paz (Borer *et al.*, 2006).

3 En el campo de las relaciones internacionales, varios estudios han analizado los efectos de la globalización en el orden mundial (ver Deudney, 2007; Wendt, 1999). Sin embargo, el presente artículo se distingue al enfocarse en las transformaciones que acarrea la transnacionalización en los conflictos armados que se desarrollan dentro de las fronteras de los Estados-nación.

de conocimiento cerrado, el estudio se basa en una variedad de fuentes tradicionales y menos tradicionales. Ellas incluyen documentos oficiales, publicaciones, comunicados y archivos de organizaciones de derechos humanos e instituciones estatales.

## **La transnacionalización de la paz**

### *Los períodos de ‘paz’ en la historia*

*Paz*, una palabra tan vacía como llena de significado. Un término cuyo contenido ha mutado con la historia de la humanidad y cuyas características normalmente se asocian con un punto de llegada distante que conjuga las cualidades propias de la perfección. Curiosamente, la definición más recurrente de paz surge de la inexistencia de su antónimo, de la ausencia de la guerra. Esta se mantiene como fuente constante de violencia en el tiempo y, aunque sufre de los cambios acelerados en sus medios, permanece enlazada a la destrucción y a la muerte. La definición negativa de la paz deja vacíos que vuelven su significado objeto de manipulación. La ausencia de la guerra adquiere cualidades que encarnan visiones unilaterales, deseos que se imponen en aquellos que son vencidos. Al no lograr desprenderse de su corriente antagonica, las formulaciones positivas de paz en el sistema internacional suelen invocar únicamente las cargas y gravámenes que la parte derrotada o débil debe acatar para amoldarse al orden que el victorioso o poderoso concibe como certero.

El esclarecimiento de la palabra paz y el contenido del vocablo que la describe se transfiguran de una época a otra. Sin embargo, a pesar de la recurrencia de la guerra en la historia y de las discrepancias en las conceptualizaciones de paz, en el diccionario y en la academia se ha acuñado el término *pax* para describir lapsos temporales que aparecen de manera intermitente en la historia. El diccionario define *pax* como “un período de paz que ha sido impuesto en un área extensa, como en un imperio o incluso en el mundo entero, por la nación más poderosa de la época” (*Cambridge Dictionaries Online*, 2011, traducción propia). Se conoce como *Pax Romana* o *Pax Augusta*, a la fase de dos siglos de relativa calma que vivió el mundo mediterráneo desde el año 27 a. C., con la llegada del reino de César Augusto (27 a. C.-14 d. C.), hasta 180 d. C., con la muerte de Marco Aurelio (161-180 d. C.), el último de los *Cinco Buenos Emperadores* (*Encyclopædia Britannica*, 2012). Y se describe como *Pax Britannica* al “estado o período de relativa paz en los países del antiguo

imperio británico, como resultado de la presencia y administración británica” (*Oxford Dictionary* 2012, traducción propia). En un primer momento, la manera reiterativa en la que se relaciona conceptualmente el dominio de un imperio u otro y su control sobre un espacio delimitado saltaría a la vista como muestra de patrones de significación. De los elementos transversales que se emplean en las definiciones, sería posible dirimir que un punto de *pax* en la historia consiste básicamente de la existencia transitoria de un vínculo entre un eje central de poder y un lugar definitivo.

La elaboración de comparaciones históricas entre la *Pax Americana* y la *Pax Britannica* o la *Pax Americana* y la *Pax Romana* ha sido un tema recurrente en el campo de las relaciones internacionales. No obstante, la mayoría de estudios que desenvuelven analogías entre los períodos de *pax* no prestan suficiente atención a las raíces etimológicas del término o a la fuerza ideológica que intrínsecamente cargan los conceptos de *Pax Britannica*, *Romana* y *Americana* (Parchami, 2009: 1). La palabra *pax* es traducida del latín como paz, sin examinar las implicaciones que genera la intercambiabilidad del vocablo. Su contenido muta y se torna un sinónimo variable que, por sí solo, tampoco contiene un adjunto teórico concreto. Así, el significado que se le otorga a la *Pax Britannica* o a la *Pax Americana* muda de un texto a otro con volubilidad y flexibilidad.<sup>4</sup>

En la academia, autores como Robert Gilpin, Kenneth Waltz, William Wohlforth, Noam Chomsky, Joseph Nye, Robert Cox, Robert Keohane, Michael Moffitt, Charles Doran y Paul Kennedy, entre otros, directa o indirectamente, han usado el término *pax* para sustentar sus formulaciones discursivas. Las aproximaciones varían según las ideologías y los prismas teóricos. Mientras unos defienden de manera vehemente la imposición de la concepción de *pax* o de orden de una potencia y el papel policiaco de la misma, otros alzan sus voces en forma de crítica con el propósito de denunciar las injusticias y la violencia de la visión centralizada de poder. Además, en cuanto unos resaltan la estabilidad que crea la consolidación de un poder hegemónico, otros advierten las tendencias del sistema mundo a la multipolaridad y las amenazas a la supremacía.

Por ejemplo, Cox (1987) hace una analogía histórica que propone la similitud entre la *Pax Britannica* del siglo diecinueve y la *Pax Americana* del

---

4 Ver: Berger, 2009; Muravichik, 1991; Burton, 2011.

siglo veinte, en tanto que argumenta que ambas fueron efectivas en la creación de un ordenamiento económico liberal a nivel internacional.<sup>5</sup> Por otro lado, Wohlforth (1999) realiza un examen comparativo entre la *Pax Americana* y la *Pax Britannica* para evidenciar las diferencias entre las épocas y sustentar la estabilidad del mundo unipolar bajo el poder de los Estados Unidos.<sup>6</sup> O, por último, y de manera ejemplificativa, es posible encontrar el concepto de *pax* en los textos de Nye (1990) sobre la naturaleza cambiante del poder mundial. El conjunto de autores que de una manera u otra utilizan el término *pax* se extiende y podría ser objeto de un trabajo específico. La proliferación de analogías entre las épocas de *pax* revela las ataduras del vocablo a concepciones de poder y espacio.

Al examinar de manera detallada los períodos concebidos como pacíficos, se puede concluir que, aunque las denominaciones para cada interludio de ausencia de las formas más nocivas y omnímodas de violencia armada alternan, ciertas regularidades aparecen sistemáticamente. Son aquellas que brotan de las entrañas de lo que se concibe como tiempos de *pax*. Acorde a los confines de su definición, se otorga el título de *pax* a aquellos momentos en los que un determinado poder adquiere suficiente potencia como para imponer su visión de orden en un espacio territorial específico. El vínculo entre territorio y poder surge como representación constante en las conceptualizaciones teóricas. Cuando el imperio consolida su máxima extensión y control, surgen aquellos teóricos que retratan la incontestabilidad de dominio del ente central como puntos en la historia en los que la civilización de un lugar específico logra su mayor cercanía a la paz. Adicionalmente, con frecuencia dichos puntos preceden tiempos de guerras internacionales o civiles; motivo por el cual sobresalen como interrupciones transitorias a instantes de violencia aguda e inseguridad absoluta (Parchami, 2009).

A pesar de la ligación entre territorio y poder en la conceptualización de *pax*, los actores predominantes y las perspectivas de mundo cambian de un período a otro. Con los avances tecnológicos de las últimas décadas, la globalización aproxima a las civilizaciones de todos los extremos de la tierra y, por primera vez en la historia, lo nacional se confunde con lo internacional, tanto en el ámbito económico, como en lo jurídico, social y cultural. La difusión

---

5 Ver también: Krasner 1983; Cox, 2000.

6 Ver también: Waltz, 2000.

de valores en común se evidencia en la multiplicidad de convenciones y tratados internacionales que, con el fin de la Segunda Guerra Mundial –con base en las experiencias de las campañas contra la esclavitud y en el activismo por los derechos de la mujer– paulatinamente han logrado una mayor legitimidad alrededor del mundo. Temas como los derechos humanos, la democracia y la justicia se han empezado a catalizar en el ordenamiento internacional como puntos de congruencia, aunque con significados diferentes.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se autodenominaron paladines de la paz mundial. Al percatarse de la superioridad de su poderío, se asignaron la tarea de convertir, por medio de la violencia o de mecanismos diplomáticos, a todos aquellos que disentían con su concepción de orden. Bajo los auspicios de las potencias occidentales, la construcción de un sistema internacional de valores, impulsado por medio de una serie de procesos de evolución jurisdiccional y diplomática (i. e. trasplantes jurídicos, incorporaciones reglamentarias y acuerdos políticos, entre otros) y a través de sanciones y del uso de la fuerza, gradualmente propagó la asociación de términos que en un principio no estaban totalmente vinculados, unos con otros. En las construcciones discursivas, la protección de los derechos humanos empezó a ser utilizada como sinónimo de paz; la democracia se asentó como su máxima aliada; y la concepción de justicia, consagrada en los instrumentos reglamentarios de los organismos multilaterales, se posicionó como marco jurídico clave para su alcance. Particularmente, la teoría de la paz democrática formó una especie de aura incontestable que abrumó el debate académico, político e ideológico sobre la importancia de la democracia en la paz.<sup>7</sup> La paz comenzó a adquirir cualidades específicas, no necesariamente relacionadas con el monopolio de la violencia.

A pesar de los avances hacia la formación de un consenso, de la consolidación de un imaginario de mundo, hubo un aumento de requerimientos que conminaban a las partes en conflicto a la observancia de estándares severos, indeliberados en materia de gradualidad. Se abogó por transformaciones totales, de sopetón, que desde su principio no contuvieran acuerdos que contradijeran los valores complementarios aglutinados a la paz. En las instancias internacionales el diálogo fue silenciado por el peso de las visiones occidentales

---

7 La teoría de la paz democrática defiende que los regímenes democráticos son menos proclives a ir a la guerra entre ellos, motivo por el cual ata a la democracia a la teorización de la construcción de paz.

de mundo. El grito por el respeto de todos los elementos impregnados a la paz tomó fuerza en las voces de los nuevos actores que comenzaron a tener mayor relevancia por su vocación transnacional.

Cuando se cimentaron las bases del sistema internacional de valores, los Estados Unidos, sin darse cuenta, perdieron su poder definitorio. La capacidad de mutar concepciones para encajarlas a sus intereses sufrió su golpe de gracia. No percibieron que la fuerza con la que habían blindado el orden jurídico internacional para que adoptara ciertos criterios dogmáticos disminuía su independencia como fuente positiva creadora de valores. Aunque su influencia permaneció, los Estados Unidos se vieron trabados y limitados por el conjunto normativo que estimularon a crear. En suma, los cimientos sobre los cuales reposaba la visión de la *Pax Americana* perdieron su centro de gravedad y comenzaron la escisión de los lazos que posibilitaban la concentración absoluta del poder. La expansión se dio en forma de células que, a través de la transnacionalización, desertaron parcialmente su pertenencia a un espacio determinado y adoptaron los valores consagrados en los instrumentos internacionales como fuente de legitimación de su accionar.

### *La resiliencia teórica de la Pax Americana*

El principio y fin de la *Pax Americana* es un tema que ha sido abordado con recurrencia por un conjunto importante de estudiosos en el área de las relaciones internacionales. Diversas corrientes teóricas han acuñado el término para describir el poderío de Estados Unidos en el sistema-mundo y su papel central en la formación del orden internacional que surgió después de la Segunda Guerra Mundial. Primordialmente, se ha resaltado el rol de Estados Unidos como agente estabilizador de Occidente y como velador de la seguridad mundial en general.<sup>8</sup> La tendencia a contrastar el Imperio Romano o el Imperio Británico con la potencia norteamericana se tornó una fuente continua de explicación para las ocurrencias y sucesos del sistema internacional. En especial, cuestiones de polaridad saturaron los debates teóricos. La potencia norteamericana surgió en el escenario global como líder indisputable entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que dio inicio a lo que se denominó como *Pax Americana*. Tan-

---

8 Ver: Cox, 1987; Muravichik 1991; Burton, 2011; Berger, 2009; Wallensteen, 2011; Deudney, 2007.

to defensores y detractores, a pesar de sus diferencias sobre cómo se debería manejar la política exterior de Estados Unidos, reconocieron su influencia en el sistema-mundo y recalcaron las diversas formas como el modelo político y económico pasaba a ser gradualmente adoptado por o impuesto en la gran mayoría de los países.

En particular, el debate en la última década se ha focalizado en la posible caída de Estados Unidos como centro de poder, principalmente desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2011.<sup>9</sup> Las predicciones sobre la transformación del sistema internacional se han duplicado en la literatura de relaciones internacionales y la colisión de ideas sobre las anticipaciones del futuro es cada vez mayor. El choque en los pronósticos del futuro se da incluso al interior de las mismas corrientes ideológicas. Por ejemplo, desde el positivismo, mientras unos anuncian el fin de la *Pax Americana* y la caducidad de la hegemonía de Estados Unidos, otros bajo las mismas premisas teóricas llegan a conclusiones totalmente contradictorias que defienden la permanencia del país norteamericano como potencia suprema del sistema-mundo.<sup>10</sup> No obstante, a pesar de las discordancias, la mayoría de conceptualizaciones permanecen centradas en el papel de los Estados-nación y en particular se restringen a concepciones clásicas de poder que dan precedencia al cálculo de fuerzas económicas y militares. Conjuntamente, la vinculación entre territorio y centro de gravedad organizativa continúa predominando en las formulaciones sobre la *Pax Americana*.

Al dejar de lado las diferencias teóricas y metodológicas de los estudios sobre la *Pax Americana*, un punto de congruencia salta a la vista. Una cantidad creciente de escritos anuncian un período de transición. Enfoques de economistas, políticos e internacionalistas parecen coincidir, independientemente de las perspectivas de futuro, que se aproxima una evolución o transformación en el orden y en los patrones del sistema-mundo. Las advertencias sobre la crisis del modelo llamado liberal han sido motivo de preocupación tanto para ideólogos de derecha como de izquierda.<sup>11</sup> También los esfuerzos de reformulación de lo político y lo jurídico se

---

9 Otras teorías como el análisis de sistemas-mundo de Immanuel Wallerstein ya habían abordado el tema de la caída de los Estados Unidos. Ver: Kennedy, 1989; Kaplan and Kristol, 2003.

10 Ver: Layne, 2012; Wohlforth, 2012.

11 Ver entre otros: Castree, 2009; Cripps *et al.*, 2011.

han intensificado.<sup>12</sup> Las fuerzas que alimentan el cambio provienen de las voluntades descentralizadas de individuos, grupos y organizaciones que se ven envueltos en procesos de globalización que desdibujan las fronteras y posibilitan el ingreso de nuevos actores al escenario internacional. Como establece Peter Wallensteen (2011: 29), la autoridad de los Estados Unidos empieza a ser impugnada no solo por organizaciones gubernamentales sino también por los demás actores del sistema internacional.

Cabe hacer una pausa para formular una serie de interrogantes ¿En qué punto se encuentra el sistema-mundo hoy? ¿Será que la *Pax Americana* llegará a su final con la creciente contestación a la supremacía de los Estados Unidos? ¿El mundo seguirá siendo lo suficientemente Estado-céntrico para que haya un Estado particular como ente supremo? Los cambios en el escenario global sucintan todas estas y otras preguntas. La respuesta a cada uno de estos interrogantes ha sido un tema periódico de discusión en los círculos de especialistas de relaciones internacionales, en tanto que motiva innumerables disputas teóricas. Varios autores abordan las cuestiones enunciadas y formulan una variedad de predicciones y de posibles escenarios para el futuro.<sup>13</sup> Los seguidores de la corriente positivista maquinan con frecuencia explicaciones con base en las mismas primicias que les han servido para explicar de manera indiscriminada todos los acontecimientos históricos de transformación en las relaciones internacionales; ilustraciones que se basan en el examen de las fluctuaciones y de los traslados de poder, que oscilan entre la unilateralidad, bipolaridad y multipolaridad, y que especialmente hacen hincapié en la distribución de las fuerzas militares y económicas.<sup>14</sup>

### *El origen de la transnacionalización de la paz*

La transnacionalización de la paz surge como heredera (tal vez indeseada para aquellos que la han defendido ciegamente) de la conceptualización de la *Pax Americana*. Ella se fundamenta precisamente en el desplazamiento de las asunciones que en repetidas ocasiones se utilizan para describir un punto de *pax* en la historia. La transnacionalización emerge en el escenario internacional

---

12 Ver: Dahl, 1996; Scholte, 2004; Barber, 2000.

13 Heikki Patomäki (2008) hace un análisis particularmente interesante sobre los posibles futuros y la transformación del orden internacional.

14 Ver: Layne, 2012; Wohlforth, 2012.

como una falla geológica en la tradición de significancia de la realidad y materialidad, en tanto que rompe el habitual vínculo entre territorio y poder central en la concepción teórica de los períodos de paz. Lo que se evidencia es la constitución de un nuevo paradigma que de no ser reconocido puede ser, y empieza a ser, fuente de olas recurrentes de violencia contra sistémicas que fomentan la inestabilidad. Bajo el prisma teórico de la transnacionalización, la fragilidad del poderío material se revela en el examen de las dinámicas de los conflictos de los últimos años. Al perder los uniformes y emblemas militares tradicionales de las guerras, la violencia como manifestación de oposición a lo transnacional surge con una letalidad sin precedentes, que no distingue entre civiles y combatientes. Los Estados-nación pasan a ser un actor más en las transformaciones globales; un actor que a la vez presenta fuerzas contradictorias en su interior. Sus capacidades militares consiguen apaciguar temporariamente la violencia pero carecen de las herramientas para evitar la recurrencia cíclica de ataques.

Más allá, la transnacionalización evidencia cómo las fronteras entre lo interior y lo exterior desvanecen. La paz se torna una conquista que debe buscarse por la comunidad internacional en su conjunto y no en forma de cruzada por un Estado-nación o una organización particular. La transformación de lo internacional no solo produce variaciones en lo nacional sino que también afecta de manera significativa el modo como se aborda la construcción de paz dentro de las fronteras del Estado-nación. La siguiente sección elabora una serie de reflexiones sobre este tema en particular.

### **Las premisas de la transnacionalización de la paz**

Para la formulación de una aproximación teórica que repiense el papel de los actores transnacionales, se deben entender y explicar las consecuencias negativas de la transnacionalización en la construcción de paz. La enumeración de los aspectos positivos de lo transnacional contribuiría a fomentar la concepción benigna de la globalización. Al enfocarse en el aspecto negativo de la transnacionalización, se busca desarrollar mecanismos que permitan una solución a los problemas en la atribución de responsabilidades a los actores transnacionales. Básicamente, con la identificación del talante negativo de la transnacionalización se promueve la formación de una responsabilidad mutua, que se aleje de las concepciones que ven los conflictos

armados que se desenvuelven dentro de las fronteras de un Estado-nación como algo ajeno.

En los debates teóricos sobre la globalización, las redes de actores internacionales constituyen un elemento importante para la ampliación de las visiones excesivamente economicistas; es decir, han mostrado que la globalización significa mucho más que su dimensión económica. Varios estudios recientes sobre la globalización han enfatizado la participación de los actores transnacionales como paladines en la defensa de los derechos humanos, la democracia y la paz.<sup>15</sup> En términos normativos, la transfiguración del significado dificulta la consagración de una posición a favor o en contra de la globalización.<sup>16</sup> La complicación al criticar la globalización, sin embargo, revela una realidad clara: la globalización no es un fenómeno puramente económico. La pluralidad de debates sobre la globalización es la prueba contundente de la extensión de la globalización a las diversas esferas sociales. En materia de paz, el examen del impacto de la globalización en los conflictos armados debe ser un factor de discusión, en tanto que las causas y actores de las violencias no están exentos de los efectos del proceso en cuestión.

Para la evaluación de los efectos de la globalización en la construcción de paz, se debe iniciar con la definición de los conceptos y visiones que sirven como punto de partida. Desde el enfoque tradicional, la *construcción de la paz* hace referencia a “los esfuerzos a nivel nacional, local o internacional para consolidar la paz en sociedades devastadas por la guerra” (Call y Wyeth, 2008: 6). Así, aunque cuando se habla de construcción de paz se suele enlazar el concepto a la existencia de un conflicto armado,<sup>17</sup> es importante reconocer que las balas corroen el tejido social y forman explosiones de violencia en sectores de la sociedad civil que teóricamente se encuentran al margen del combate. La prolongación del conflicto forma una ola impe-

---

15 Ver: Keck y Sikkink, 1998; Risse, Ropp y Sikkink 1999.

16 Declararse oponente de la globalización, sin especificar a qué dimensión se está refiriendo, implica una posición teórica y política que pocos de los activistas mal llamados “antiglobalización” estarían dispuestos a aceptar. Se puede estar, por ejemplo, a favor de reglas universalistas de derechos humanos y criticar el poder de las empresas capitalistas transnacionales, o viceversa.

17 Según Boutros-Ghali, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1992 a 1996, la construcción de paz “(...) consiste en acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto” (Rettberg 2002: 15, 16). La definición, sin embargo, deja sin responder una serie de interrogantes: ¿cuáles estructuras son clave para la paz?, ¿qué tipo de acciones sirven para apoyar los procesos de paz?

tuosa que arrolla y sumerge a las diferentes generaciones de víctimas, por el simple hecho de estar expuestas a la violencia del conflicto, en un torbellino de angustias y temores.

El conflicto se extiende a todos los ámbitos de la sociedad civil y se asienta como uno de los asuntos supremos de la política interna y externa, lo que en muchos casos hace que se releguen a un escalafón inferior otros temas de cabal importancia como lo son, entre otros, la educación, el medio ambiente, la salud y la inequidad. La dilatación del significado de conflicto, al reconocer la afectación de su violencia en el tejido social, requiere también que se revalúe el papel de los actores transnacionales, sin restringirlo a la simple precisión que establece si dispararon o no. No solo se trata de hallar responsables a aquellos que participaron de forma activa en el combate y en la violencia. La omisión y la responsabilidad indirecta de los actores internacionales igualmente debe ser evaluada.

Adicionalmente, para la formulación de las primicias de la transnacionalización de la construcción de paz, es necesario establecer cuáles actores pueden ser categorizados como transnacionales. Uno de los problemas teóricos y metodológicos que se presenta de manera recurrente en los estudios de construcción de paz surge de la asunción de que los Estados-nación son unidades de análisis autónomas, relativamente aisladas del mundo circundante. Para cuestionar dicho discernimiento, se debe iniciar una disgregación de las construcciones dicotómicas de las barreras que separan lo interno de lo externo al examinar comunidades políticas particulares, en este caso de los Estados-nación.<sup>18</sup> El carácter multidimensional de los espacios sociales (y dentro de lo social está lo cultural) no se restringe a las fronteras del Estado, en tanto que cada vez más procesos atraviesan los confines del control estatal.

Otro problema metodológico es definir qué es un actor transnacional. Muchas veces los análisis parten de una dicotomía interno/externo que asume la problemática simplista de diferentes niveles de análisis.<sup>19</sup> En un mundo donde los espacios sociales son cada vez menos definidos por unidades territoriales tradicionales, los investigadores tienen que cuestionar los conceptos espaciales que siguen parámetros estrictamente unidimensionales

18 Ver, por ejemplo, Weber, 1995.

19 Sobre la problemática, ver Patomäki, 2002: 80-81.

(Teivainen, 2003: 28-31). Bajo este marco de ideas, para estudiar el papel de los actores transnacionales en los procesos de construcción de paz, se debe salir de los confines definitorios clásicos que identifican a los actores internacionales a partir de valoraciones de poder bélico y económico y que rechazan la multiplicidad de maneras de interactuar en lo global. Es fundamental responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son las cualidades de los actores transnacionales?

Desde el prisma clásico, los gobiernos de los países extranjeros surgían en la posición suprema como los principales actores externos. El Estado, concebido según la definición de Max Weber (1979: 92), como la “asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación”, formaba el eje central de las aproximaciones analíticas del sistema-mundo. Sin embargo, el aumento de travesaños en los ámbitos en los que se moviliza la globalización instó a la reconsideración de las cualidades que hacen que un actor sea transnacional. Las complicaciones teóricas problematizan una distinción cerrada que otorgue unas u otras características a un actor transnacional. La complejidad de la realidad forma una especie de trapecio en el que la significación tambalea cuando un cambio histórico modifica el contexto, los actores y los espacios. Así, no es suficiente establecer que el término “transnacional” es comprendido como sinónimo de “externo”.<sup>20</sup>

Para apaciguar un poco la filigrana de trabas teóricas y metodológicas en la atribución de sentido a la idea de actor transnacional, se evitará dar una definición que restrinja las posibilidades de desplazamiento definitorio e inhiba la adaptabilidad a nuevas situaciones y contextos. Así, los actores transnacionales pueden ser definidos como agencias, organizaciones civiles o gubernamentales o grupos de interés, que logran reunir suficiente visibilidad para ser tenidos en cuenta en la formación de las agendas nacionales y globales. La cuestión de la visibilidad requiere de clarificaciones anejas. Al basarse en la distribución de poder, los intereses de unos prevalecen sobre los de otros. Para evitar la continuación de ciclos de silencio, se debe aclarar que visibilidad se entiende como la posibilidad de ser percibidos como existentes a

---

20 Uno de los cuestionamientos teóricos más sofisticados de la frontera interno/externo, especialmente en la disciplina académica de relaciones internacionales, sigue siendo el de Walker, 1991.

través de un examen empírico y ontológico. Esta visibilidad se evidencia en la capacidad de traspaso y de penetración de las fronteras, condición básica para la categorización de un determinado actor como transnacional.<sup>21</sup>

Por otro lado, se debe esclarecer que en el artículo se analizarán dos tipos básicos de accionar por parte de los actores transnacionales: el accionar pasivo transnacional, que es aquel que se asemeja a la omisión y a la negligencia pero que genera consecuencias nocivas para la paz; y el accionar activo transnacional, que es el que se distingue por la puesta en movimiento de operaciones o de intereses que afectan directa o indirectamente la construcción de paz.

### **Algunas dificultades de la transnacionalización de la paz**

Los actores transnacionales, al replicar políticas exteriores de Estados-nación, omiten y descartan una de las características que los hace más importantes para la construcción de paz. La transnacionalización de la paz busca una aproximación a las mutaciones del orden internacional. Así, la propuesta teórica identifica los actores primordiales, el sistema de valores naciente y el nivel de análisis con el fin de clarificar los posibles futuros hacia los que puede avanzar la tendencia actual.

A pesar de que la distribución de justicia en materia de paz sufre de múltiples dificultades, por cuestiones de espacio, se resaltan únicamente aquellas que emanan de la distribución de poder y que se relacionan con la transnacionalización de los conflictos armados. Primero, el inicio de procesos judiciales internos que imputen cargos formales a los actores transnacionales corre el riesgo de supeditar la búsqueda de la justicia a balances de poder. Un ejemplo claro de este fenómeno se presenta en la Corte Penal Internacional (CPI). En los últimos años la falta de imparcialidad de esta ha sido criticada por los países del sur global. La delegación panafricana ha catalogado a la CPI como “un arma más en la campaña del Occidente para recolonizar África” (Ajamu, 2012: 2). Además, ha solicitado que la Corte condene a los Estados Unidos, Italia, Inglaterra, Francia, Canadá y a la OTAN, por crímenes de guerra y de lesa humanidad (*ibid.*). Sin embargo, a pesar de las solicitudes, la agenda de la justicia continúa reflejando las prioridades de las potencias sobre los demás

21 Debido a que el estudio de la responsabilidad de las empresas multinacionales en la violencia estructural requeriría un análisis que sobrepasaría los límites de espacio del presente artículo, la problemática de la explotación económica y de otros mecanismos estructurales de violencia no será abordado a profundidad. Galtung (1969) ofrece un análisis clásico de la violencia estructural.

países del sistema-mundo.<sup>22</sup> Así, la distribución de justicia se asemeja más a una condena unilateral periódica de los países fuertes sobre los otros.

Además, en el caso de las instituciones judiciales, se presentan obstáculos legales para poder procesar a actores extranjeros que no residen dentro de la jurisdicción en cuestión. Una buena parte de las dificultades tiene que ver con las leyes de los países individuales, en tanto que en muchos países la extradición de sus nacionales no es permitida. Así, la asignación jurídica de responsabilidades a las instituciones o individuos extranjeros ha sido particularmente difícil en casos donde los presuntos culpables se resguardan bajo el apoyo de los Estados Unidos o de países de la Unión Europea.<sup>23</sup> La vinculación de la concepción de la justicia a las fronteras del Estado-nación hace que se repliquen las estructuras de poder a nivel global. Las instituciones jurídicas nacionales refuerzan la concepción Estado-céntrica del mundo e inhiben la formación de una justicia transnacional. Las fronteras jurídicas entre lo interno y lo externo dificultan la búsqueda de la justicia a nivel transnacional.

Para intentar solucionar los problemas señalados, académicos como Paul Berman (2004) han propuesto la construcción de un diálogo entre las cortes constitucionales para lograr una mayor justicia en temas transnacionales. El autor argumenta que en los procesos legales transnacionales se debe evitar el imperialismo legal, es decir la imposición de las normas jurídicas de los países más poderosos sobre las de los otros países. Según esta primicia, es necesario adoptar una visión cosmopolita del derecho, en la que los jueces sean conscientes de su pertenencia a una comunidad global, permitiéndoles la formulación de sentencias híbridas que velen por una distribución más certera de la justicia. En suma, el autor establece que los jueces deben “(1) considerar una red más amplia de afiliaciones comunitarias en vez de simplemente resolver las disputas basándose únicamente en el contacto territorial; y (2) reconocer que ellos están integrados en un sistema internacional en el que no pueden y no deben meramente afirmar el interés parroquial a su máxima extensión” (Berman, 2004: 121; traducción propia).<sup>24</sup>

---

22 Los Estados Unidos, China y Rusia no reconocen la jurisdicción de la CPI. Además, como establece Piper (2012: 22), las actividades de la CPI han sido casi exclusivamente en África.

23 Un caso emblemático es el asilo político concedido por Estados Unidos al expresidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, acusado de genocidio por las autoridades bolivianas. Ver: Greenwald, 2012.

24 El libro *Law and Globalization from Below*, editado por Boaventura de Sousa Santos y César

Bajo este marco de ideas, la responsabilidad de los actores transnacionales en temas de construcción de paz debe trascender las fronteras jurídicas del Estado-nación y propagar el flujo de justicia tanto desde el norte como desde el sur. Las oportunidades de paz deben ser apoyadas por toda la comunidad internacional y no encontrar barreras en las diferentes agencias que conforman el Estado-nación. Los sistemas judiciales internos de los países deben romper las barreras que los encierran en marcos jurídicos domésticos y crear una institucionalidad que reconozca su pertenencia a una comunidad que trasciende las fronteras. El fin debe ser el fomento de una distribución adecuada de la justicia que no se entorpezca por intereses domésticos y que promueva los esfuerzos de cooperación, con el propósito de reformar e impulsar el papel de la justicia transnacional en la paz. La búsqueda de mecanismos que permitan la cooperación entre los órganos judiciales de los diferentes Estados es un tema que debe ser abordado y estudiado con más detenimiento. La justicia interna debe evitar replicar discursos de poder y velar por la garantía de su fin principal, la búsqueda de la justicia. En suma, la transnacionalización de lo nacional requiere la construcción de innovaciones de los instrumentos jurídicos para que escruten los casos de justicia desde una nueva visión que abrace su pertenencia a una comunidad mundial.

La supeditación del derecho a la justicia en temas de conflicto armado se presenta con claridad en el caso de los procesos jurídicos adelantados en Colombia. En la sentencia C-260/11, la Corte Constitucional de Colombia declaró: “La Corte ha explicado que a las víctimas de un delito les asiste una pluralidad de derechos que trascienden la dimensión estrictamente económica o indemnizatoria y se sitúan en el plano de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral”. La sentencia buscaba proteger el derecho de las víctimas a la verdad y buscaba evitar la anteposición de la extradición por actividades de narcotráfico al derecho de las víctimas. Sin embargo, el Presidente Juan Manuel Santos fue el primer mandatario en aplazar la extradición desde que entró en vigencia la Ley de Justicia y Paz (2005), que estableció el marco jurídico para la desmovilización de los combatientes de los grupos al margen de la ley (*El Tiempo*, 2012a). A pesar de la importancia del acto, la extradición de múltiples violadores de derechos humanos, para pagar condenas relacionadas con el narcotráfico en Estados Unidos, ha sido recurrente. Esto

---

Rodríguez- Garavito, aborda de manera detallada el tema del cosmopolitismo legal.

ha sido catalogado por algunas organizaciones sociales como la “extradición de la verdad” (Robles, 2010).

Bajo este marco de ideas, el diálogo iniciado con las Farc en el año 2012 enfrenta mayores obstáculos debido a la transnacionalización parcializada de la justicia. La formación de una futura Comisión de la Verdad, que busque garantizar el derecho de las víctimas, muy probablemente tendrá que instaurar un sistema de colaboración con la justicia de Estados Unidos. La coordinación de los sistemas judiciales será un punto importante para la protección del derecho de las víctimas a la verdad. Además, es necesario que Estados Unidos mantenga la transparencia en sus investigaciones judiciales, como aquella que estudia la culpabilidad del general Mauricio Santoyo, acusado de ser un enlace de las autodefensas entre 2001 y 2008, quien fungió como jefe de seguridad del presidente Uribe entre 2002 y 2005 (*El Espectador*, 2012). El caso es de particular importancia debido a que, si se sobrepone la responsabilidad por actividades relacionadas al narcotráfico a aquellas concernientes a violaciones de derechos humanos, la construcción de paz encontraría en la omisión de los actores internacionales el silencio de la verdad.

Adicionalmente, el caso de Colombia también demuestra la desvinculación de la independencia de las agencias del Estado y la necesidad de formular nuevos marcos jurídicos que permitan el diálogo entre las altas cortes de los países. El requerimiento de las Farc sobre la presencia de Simón Trinidad en la mesa de diálogo de paz se presenta como punto clave para evidenciar el papel de las diversas agencias del Estado. Dicha solicitud, como lo han señalado varios analistas del caso, es mínima, ya que “no es una decisión que esté en manos del presidente Juan Manuel Santos o del mandatario de Estados Unidos, Barack Obama, sino de la justicia de ese país, que es totalmente independiente del Ejecutivo” (*El País*, 2012). Así, se demuestra la importancia de generar un sistema jurídico transnacional que posibilite instancias transicionales a la solución de conflictos y que permita una discusión entre las cortes para apoyar procesos judiciales ajenos.

No obstante, los actores transnacionales también tienen elementos que complican los diálogos de paz en Colombia que se suman a los debates sobre el papel de la justicia de Estados Unidos en la construcción de paz. En el caso hipotético, por ejemplo, de que Estados Unidos aceptara otorgar a Simón Trinidad la oportunidad de participar en las mesas de negociación, los marcos jurídicos internacionales tendrían que pasar a analizar el caso. Como lo esta-

bleció el delegado de la ONU en Colombia, Todd Howland, “[e]s imposible indultar o dar amnistías a los desmovilizados de las Farc que resulten de este proceso de paz”, ya que el grupo guerrillero es acusado de violaciones por delitos de lesa humanidad (Caracol Radio, 2012). Así, se requeriría el estudio de los casos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos o de la Corte Internacional de Justicia, lo que dificulta aún más el proceso.

Las dificultades que generan los actores transnacionales en la construcción de paz deben ser estudiadas para corregir las implicaciones negativas de la transnacionalización. Las prioridades en la agenda son dispuestas por los actores más poderosos y los intentos de responsabilizar a estos por violaciones al derecho internacional suelen ser infructíferos.<sup>25</sup> Se revela un escenario en el que las demandas de los países se rigen por estructuras tradicionales de poder y esferas en las que el discurso de protección de los derechos humanos sucumbe a intereses ajenos. En suma, la nacionalización de lo transnacional se fundamenta en el flujo de responsabilidades y no en imposiciones unilaterales de unos a otros.

### *El discurso sesgado del tráfico de armas*

En el año 2010, la Agencia Federal de Alcohol, Tabaco y Armas (ATF) de Estados Unidos, en una fallida operación encubierta, perdió la pista a 3.500 fusiles, pistolas y lanzagranadas, que terminaron en las manos de grupos de narcotraficantes hondureños, mexicanos y colombianos (*El Tiempo*, 2012b). La noticia pasó con sigilo por los medios de comunicación y, aunque el Departamento de Justicia de los Estados Unidos el pasado 11 de septiembre tuvo que rendirle cuentas al Congreso estadounidense por el fracaso de la operación, aún no se inició un proceso de responsabilidad por parte de los países de América Latina.

El relativo silencio en el tema del tráfico de armas es paradójico ante la magnitud del problema. La investigación titulada *U.S. Firearms Trafficking to México: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges* (“Tráfico de armas de Estados Unidos hacia México: nuevos datos y análisis aclaran las principales tendencias y desafíos”) revela que “la mayor parte de las armas

25 El caso de Irak evidencia la fragilidad del sistema internacional. La actuación unilateral de los Estados Unidos y sus aliados demuestra como la distribución de responsabilidades se rige por distribuciones de poder.

aprehendidas por las autoridades mexicanas en los últimos tres años fue comprada en Estados Unidos. Y se trata de armas pesadas. ‘En mayo de 2010, el gobierno mexicano declaró que, de las 75 mil armas confiscadas en ese período, aproximadamente el 80%, es decir 60 mil armas de fuego, llegaron del país vecino’” (Moricon, 2010). Las cifras son preocupantes. Sin embargo, las demandas de los países afectados del sur han sido escasas y el gobierno de Estados Unidos no ha promovido un cambio radical a su política en el tema de armas.

Antes de finalizar, es necesario resaltar cómo el silencio en el debate del tráfico de armas se rige por los sesgos de las dinámicas de poder. Por ejemplo, en 2009, Colombia incautó un arsenal de armas que se encontraba en manos de las Farc. El material bélico originalmente había sido vendido por Suecia a Venezuela (*El País*, 2009). El hallazgo suscitó la reacción inmediata de la comunidad internacional y, particularmente, de Estados Unidos y Colombia. La relación diplomática con Venezuela entró en crisis y la presión para que Venezuela asumiera la responsabilidad fue inminente. Así, la lluvia de críticas por el incidente se contraponen de manera chocante al silencio frente a la proveniencia de armas de Estados Unidos.

Las implicaciones negativas del tráfico de armas en la construcción de paz y la clara responsabilidad de los actores transnacionales no han sido estudiadas de manera adecuada. La distribución de poder en el sistema-mundo debilita una asignación certera de responsabilidades. El silencio contradice los números y la gravedad de la problemática. Las demandas sucumben a jerarquías de poder que callan las voces que denuncian las responsabilidades, especialmente aquellas que recaen en los actores y entidades de los países ricos. Ante el escándalo por el ingreso de armas al territorio mexicano por agentes estadounidenses, la senadora mexicana por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Yeikol Polens, afirmó: “Estados Unidos vende las armas y nosotros ponemos los muertos” (*El Tribuno*, 2012). Como eco a la crítica de la senadora, se defiende que la determinación de culpas no puede continuar reflejando los intereses de poder que callan la verdad.

### *El narcotráfico y los actores transnacionales*

El 17 de junio de 1971, Richard Nixon, el entonces Presidente de Estados Unidos, proclamó: “El enemigo público número uno de los Estados Unidos es el abuso de drogas. Para combatir y derrotar este enemigo, es necesario em-

prender una nueva ofensiva total” (Nixon, 1971). Una semana más tarde, el 29 de enero de 1972, se dio inicio a lo que se denominó la guerra contra las drogas.<sup>26</sup> Así, Estados Unidos comenzó una cruzada que generó la explosión de una inmensidad de frentes en todo el mundo. La transnacionalización de la guerra contra las drogas fue impulsada desde el norte y se expandió por el sur como una imposición sin posibilidad de escape.

Han pasado cuatro décadas desde el inicio de la guerra contra las drogas. La violencia de la lucha ha cobrado la vida de miles de personas, principalmente en los países exportadores.<sup>27</sup> Además, en la última década, el gobierno de Estados Unidos ha gastado entre 20 y 25 mil millones de dólares cada año para financiar la guerra (*The New York Times*, 2012). Sin embargo, según un reportaje de la revista *The Economist* (2011, traducción propia), “el consumo de drogas continúa incrementando. En los diez años hasta el 2008, de acuerdo a la información más reciente disponible, el número de consumidores de marihuana se incrementó en un 8,5 %, el de cocaína en un 27% y el de opio en un 34%”.

En junio de 2011, la Comisión Global de la Política de Drogas, conformada por un grupo de especialistas, políticos y académicos, redactó su informe sobre la guerra a las drogas. Según el informe,

La ONU (a través de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes), y en particular los Estados Unidos (notablemente a través de su proceso de ‘certificación’), han trabajado energicamente durante los últimos 50 años para asegurar que todos los países adopten el mismo enfoque rígido en la política de drogas –las mismas leyes, y el mismo severo enfoque en su aplicación–. (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011: 8)

Ante esta realidad, la Comisión denuncia de manera contundente que, a pesar de la imposición de una legislación homogénea en el combate a las sustancias psicotrópicas ilegales, el fracaso de la guerra es evidente. Así, procede a

26 Ese día el periódico *Washington Post* reportó: “President Nixon yesterday launched a new campaign to fight what he called ‘the most despicable’ of criminals –the drug pusher–. He said he was instituting ‘a major new program to drive drug traffickers and drug pushers of the streets of America” (En: Kilpatrick, 1972).

27 En México, en los últimos cinco años, aproximadamente 48 mil personas han muerto de actos de violencia relacionados a las drogas (CNN, 2012).

realizar una serie de recomendaciones que advocan por un cambio radical de la política hacia las drogas ilícitas.<sup>28</sup> La guerra continúa a pesar de la evidencia de los resultados negativos y del llamado de los diferentes ámbitos de la comunidad internacional. Bajo el liderazgo de Estados Unidos, quien a la vez es el mayor consumidor de narcóticos en el mundo, se ha intentado postergar cualquier debate internacional sobre el tema, lo que ha hecho que los avances para la reformulación de una política transnacional de narcóticos sean tímidos.

El tema de las drogas ilegales revela la porosidad de las fronteras del Estado, íntimamente relacionado a la construcción de paz. La implementación de una política de narcóticos efectiva requiere de la cooperación y colaboración de los diferentes miembros de la comunidad internacional. La ejecución de modificaciones sin un consenso transnacional dificultaría la evaluación efectiva de los logros. Más preocupante aún, el mantenimiento de la fallida política actual continúa alimentando el narcotráfico, que a su vez hace que la situación de violencia y el financiamiento de las acciones delictivas permanezcan. Asimismo, sin un cambio de política, el narcotráfico como una de las fuentes de patrocinio de los conflictos armados proseguirá su acumulación de réditos. Los costos de una guerra perdida seguirán gravando la paz con un peso que la aleja más de la posibilidad de palparla.

## **Conclusión**

Para la búsqueda del reconocimiento de la verdad en la historia de los conflictos (la violencia), con la intención de establecer una distribución más certera de las responsabilidades de los diversos actores, es necesario partir de una nueva pedagogía global. Las transformaciones de lo internacional causan el desplazamiento de las líneas que separan lo interno y lo externo. Ante la formación de la nueva realidad, el diálogo transnacional debe dar voz a los pedidos que sucumben a la rémora del silencio, a la omisión y a la negación. A través de una nueva pedagogía global, se busca una reducción de la corrupción del discurso transnacional en la construcción de paz. Corrupción que, como definen Michael Hardt y Antonio Negri (2001), se presenta como una nega-

---

28 Las recomendaciones van desde la promoción de penas alternativas para vendedores de pequeña escala y vendedores de drogas primarios hasta la promoción de un enfoque efectivo basado en evidencia, que apoye a los países para que desarrollen políticas de drogas que se adapten a sus contextos y respondan a sus necesidades, y asegurando coherencia entre las diversas agencias, políticas y convenciones de la ONU (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011: 16-17).

ción de la generación de deseos que unen el espacio biopolítico de la fuerza de producción de la multitud.

La aniquilación de la guerra nace cuando, por medio de la discusión, se impulsa la constitución de puentes de aprendizaje que unen a la humanidad en la tarea de avanzar hacia un mundo más pacífico; cuando la paz germina en el imaginario colectivo y las demandas no requieren de la violencia para ser escuchadas. Para el avance hacia la paz transnacional, se deben cuestionar las estructuras de poder que han sustentado el imaginario de *pax* en la historia. La globalización abre las puertas para la discusión y descentralización del poder. Las estructuras tradicionales de coerción y el uso de la guerra se tornan una herramienta obsoleta para combatir las dificultades internacionales. La *pax* debe desvincularse de un territorio y de un poder central para permitir un flujo más equitativo de responsabilidades.

## Bibliografía

- AJAMU, Amidi. "Bringing die U.S. before the International Criminal Court". 7 de junio de 2012. En: *New York Amsterdam News*, p. 2.
- BARBER, Benjamin R. 2000. "Can Democracy Survive Globalization". En: *Government and Opposition*, pp. 275-301.
- BERGER, Mark T. 2009. "From *Pax Romana* to *Pax Americana*? The history and future of the new American Empire". En: *International Politics*, N° 46, pp. 140-156.
- BERMAN, Paul Schiff. 2004 "Judges as Cosmopolitan Transnational Actors". En: *Tulsa Journal of Comparative & International Law*, N° 1, pp. 109-121.
- BORER, Tristan A. (ed.). 2006. *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post-Conflict Societies*. Indiana, University of Notre Dame.
- BURTON, Paul. 2011. "*Pax Romana/Pax Americana*: Perceptions of Rome in American Political Culture, 2000-2010". En: *International Journal of the Classical Tradition*, N° 1, pp. 66-104.
- CALL, Charles T, y WYETH, Vanessa (coords). 2008. *Building States to Build Peace*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- CAMBRIDGE DICTIONARIES ONLINE. *Pax Romana*. En: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/pax?q=Pax>. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2012.
- CARACOL RADIO. Participación de Simón Trinidad en diálogos, condicionada a conceptos de cortes internacionales. 11 de septiembre de 2012. En:

- <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/participacion-de-simon-trinidad-en-dialogos-condicionada-a-conceptos-de-cortes-internacionales/20120911/nota/1759227.aspx>. Fecha de consulta: 5 de octubre de 2012.
- CASTREE, Noel. 2009. "Crisis, Continuity and Change: Neoliberalism, the Left and the Future of Capitalism". En: *Antipode*, N° 41, pp. 185-213.
- CHOMSKY, Noam. 1966. "Some Thoughts on Intellectuals and the Schools". En: *Harvard Educational Review*, N° 4, pp. 481-491.
- COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS. 2011. *Guerra a las Drogas: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*. En: <http://padib.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST352ZI101424&cid=101424>. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2012.
- COX, Robert W. 1987. *Production, Power, and World Order*. Nueva York, Columbia University Press.
- . 2000. "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory". En: *Millennium - Journal of International Studies*. Londres, Routledge.
- CRIPPS, Francis; IZURIETA, Alex y SINGH, Ajit. 2011. "Global Imbalances, Under-consumption and Over-borrowing: The State of the World Economy and Future Policies". En: *Development and Change*, pp. 228-261.
- DAHL, Robert. 1996. *The Future of Democratic Theory*. En: [http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1996\\_90.pdf](http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1996_90.pdf). Fecha de consulta: 30 de octubre de 2012.
- EL ESPECTADOR. Santoyo hablaría de políticos. 25 de agosto de 2012. En: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-370071-santoyo-hablaria-de-politicos>. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2012.
- EL PAÍS. Colombia denuncia que Venezuela vendió armas a las Farc. 27 de julio de 2009. En: [http://internacional.elpais.com/internacional/2009/07/27/actualidad/1248645613\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2009/07/27/actualidad/1248645613_850215.html). Fecha de consulta: 16 de octubre 2012.
- EL PAÍS. Expertos dicen que presencia de 'Simón Trinidad' en los diálogos es inviable. 6 de septiembre de 2012. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/expertos-dicen-presencia-simon-trinidad-dialogos-inviable>. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2012.
- EL TIEMPO. Gobierno privilegiará verdad sobre extradición. 22 de agosto de 2012. En: [http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_)

NOTA\_INTERIOR-12153683.html. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2012.

———. Armas que EE. UU. infiltró en la mafia aparecen en Medellín. 9 de septiembre de 2012. En: [http://www.eltiempo.com/justicia/armas-que-ee-uu-infiltró-en-la-mafia-aparecen-en-medellin\\_12208432-4](http://www.eltiempo.com/justicia/armas-que-ee-uu-infiltró-en-la-mafia-aparecen-en-medellin_12208432-4). Fecha de consulta: 10 de octubre de 2012.

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. *Pax Britannica*. En: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/447447/Pax-Romana>. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2012.

GREENWALD, Glenn. *America's refusal to extradite Bolivia's ex-president to face genocide charges*. En: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/sep/09/america-refusal-extradite-bolivia>. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2012.

KAPLAN, Lawrence F. y KRISTOL, William. 2003. *The war over Iraq: Saddam's Tyranny and America's Mission*. San Francisco, Encounter Books.

KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Nueva York, Cornell University Press.

KENNEDY, Paul. 1989. *The Rise and Fall of Great Powers*. Nueva York, Random House.

KILPATRICK, Carroll. "Nixon Opens War On Drug Pushers: President Begins New Drug Battle". 29 de enero de 1972, En: *The Washington Post*, p. A1.

KRASNER, Stephen D. 1983. *International Regimes*. Nueva York, Cornell University Press.

LAYNE, Christopher. 2012. "This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana". En: *International Studies Quarterly*, N° 56, pp. 203-213.

MORICON, Lis Horta. *México: 80% de las armas del crimen viene de Estados Unidos*. En: [http://www.claei.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=171:mexico-80-de-las-armas-del-crimen-viene-de-estados-unidos&catid=9:estados-unidos&Itemid=6](http://www.claei.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=171:mexico-80-de-las-armas-del-crimen-viene-de-estados-unidos&catid=9:estados-unidos&Itemid=6). Fecha de consulta: 12 de octubre de 2012.

MURAVICHIK, Joshua. "At Last, *Pax Americana*". 24 de enero de 1991. En: *New York Times*, p. A23.

NIXON, Richard. 1971. *Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control*. En: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index>.

- php?pid=3047#ixzz1PYQAeeZ8. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2012.
- NYE, Joseph S. 1990. "The Changing Nature of World Power". En: *Political Science Quarterly*, N° 2, pp. 177-192.
- OXFORD DICTIONARY. *Pax Britannica*. 2012. <http://www.oup.co.uk/>. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2012.
- CNN. "The Mexico drug war: Bodies for billions". 20 de enero de 2012. <http://edition.cnn.com/2012/01/15/world/mexico-drug-war-essay/index.html>. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2012.
- HARDT, Michael, y NEGRI Antonio. 2001. *Empire*. Cambridge, Harvard University Press.
- PARCHAMI, Ali. 2009. *Hegemonic Peace and Empire: The Pax Romana, Britannica, and Americana*. Nueva York, Routledge.
- PATOMÄKI, Heikki. 2008. *The Political Economy of Global Security: War, Future Crises and Changes in Global Governance*. Nueva York, Routledge.
- PIPER, Richard. 2012. "Ten Years of International Criminal Court Justice". En: *Canadian Dimension*, Vol. 46, pp. 22-23.
- PORTER, Eduardo. "Numbers Tell of Failure in Drug War". 7 de marzo de 2012. En: *The New York Times*. [http://www.nytimes.com/2012/07/04/business/in-rethinking-the-war-on-drugs-start-with-the-numbers.html?\\_r=1&pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2012/07/04/business/in-rethinking-the-war-on-drugs-start-with-the-numbers.html?_r=1&pagewanted=all). Fecha de consulta: 20 de octubre de 2012.
- RETTBERG, Angelika. 2003. "Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto". En: *Revista de Estudios Sociales*, N° 15, pp. 15-28.
- RISSE, Thomas; ROPP Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (coords.). 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROBLES, Azalea. *Ataúdes de 50 centímetros: la otra cara de los negocios en Colombia*. En: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=104298>. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2012.
- SCHOLTE, Jan Aart. 2004. "Civil Society and Democratically Accountable Global Governance". En: *Government and Opposition*, pp. 211-233.
- TEIVAINEN, Teivo. 2003. *Pedagogía del poder mundial*. Lima, Cedep. Republi-  
cado electrónicamente en: [http://www.into-ebooks.com/book/pedagogia\\_ del\\_poder\\_mundial/](http://www.into-ebooks.com/book/pedagogia_del_poder_mundial/). Fecha de consulta: 30 de octubre de 2012.

- THE ECONOMIST. "Supply and demand". 2 de junio de 2011. En: <http://www.economist.com/node/18772646>. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2012.
- WALLENSTEEN, Peter. 2011. *Peace Research: Theory and practice*. Nueva York, Routledge.
- WALTZ, Kenneth N. 2000. "Structural Realism after the Cold War". En: *International Security*, N° 25, pp. 5-41.
- WEBER, Cynthia. 1995. *Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WEBER, Max. 1979. *El político y el científico*. Madrid, Alianza.
- WOHLFORTH, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World". En: *International Security*, N° 1, pp. 5-41.
- . 2012. "How Not to Evaluate Theories". En: *International Studies Quarterly*, N° 56, pp. 219-222.



# TENSIONES ACTUALES ENTRE LA PAZ NEGOCIADA Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Oscar Mauricio Castaño Barrera\*  
Germán Darío Valencia Agudelo\*\*

## Introducción

En la última década Colombia vive en una encrucijada: por un lado, la necesidad de buscar una salida negociada al conflicto armado interno, que ha durado casi cinco décadas, obliga al Estado a pensar en estrategias distintas a ganar la guerra, como por ejemplo amnistías e indultos; por el otro, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) le exige al Estado colombiano, en tanto Estado social de derecho, que proteja a las víctimas y les ofrezca verdad, justicia y reparación, lo que significa el no perdón y olvido de diversos delitos cometidos por los grupos armados en el desarrollo del conflicto.

Dado que se requiere atender ambas situaciones, el derecho y la política han tenido que buscar de manera creativa fórmulas que medien en la encrucijada. El resultado, hasta el momento, es una legislación que, en menos de diez años (2002-2012), ha incentivado la desmovilización y a la vez reconoce el DIDH. La justicia transicional colombiana muestra valiosos resultados en términos jurídicos, en materia de desarme, desmovilización y reinserción y en asuntos como el reconocimiento y respeto de los derechos de las víctimas. Esto quedó evidenciado en el proceso de paz que se vivió con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), entre 2002 y 2006, donde se inició con una legislación

---

\* Politólogo, docente y coordinador del semillero de investigación en estudios de paz y conflictos armados de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia y Corporación Universitaria de Sabaneta. Miembro de los grupos de investigación mencionados en el pie de página anterior. Correo electrónico: osmacaba@gmail.com

\*\* Economista, especialista en Gerencia Social y magíster en Ciencia Política, Universidad de Antioquia. Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Profesor titular del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Miembro de los grupos de investigación Hegemonía, guerras y conflicto y Microeconomía aplicada de la misma Universidad. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co y gdvalencia@yahoo.com

que ponía énfasis en atender al excombatiente y desconocía a las víctimas, y finalizó con otra (Ley de Justicia y Paz o Ley 975 de 2005) que reconoció los derechos de las víctimas a partir de los avances de la justicia transicional.<sup>1</sup>

Sin embargo, a pesar de los avances la tensión se mantiene. En el actual proceso de paz que el Gobierno Nacional tiene con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) aún no está claro cómo se afrontará el dilema que le presenta la justicia transicional. En medio siglo de guerra se han cometido innumerables daños en vidas y bienes de la población, lo que obliga, indiscutiblemente, a que se respete el derecho de las víctimas, que son muchas y diversas. Incluso, la misma agenda de negociación entre Estado y Farc contempla dentro de sus seis puntos<sup>2</sup> el derecho de las víctimas, donde se abordarán asuntos como los derechos humanos y la verdad. Allí, las partes implicadas en el proceso tendrán que hacer uso de los avances en materia de justicia transicional (tanto interna como externa) y seguir buscando alternativas novedosas que permitan incentivar la desmovilización de otros grupos insurgentes y, a su vez, respetar los derechos de las víctimas (Schultze-Kraft, 2010).<sup>3</sup>

Igualmente, el país se enfrenta en la actualidad al problema de diferenciar entre negociaciones con actores insurgentes que luchan contra el Estado y

1 La legislación colombiana estaba construida en su mayoría con miras a incentivar la desmovilización, al respecto puede verse, entre otros, la Ley 37 de 1981 y el Decreto 474 de 1982, expedidos durante el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala; las leyes 35 de 1982 y 49 de 1985, proferidas bajo el gobierno del presidente Belisario Betancur Cuartas; la Ley 77 de 1989 y el Decreto 206 de 1990, durante la presidencia de Virgilio Barco Vargas; los Decretos 213 y 1943 de 1991, 1385 de 1994 y la Ley 104 de 1993, durante el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo; las leyes 241 de 1995, 418 de 1997, 434 de 1998 y el Decreto 1247 de 1997, durante la presidencia de Ernesto Samper Pizano; y los decretos 2069 y 2087 de 1998, 127 de 2001 y la Ley 548 de 1999, en el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango.

2 Los puntos de esta agenda son: 1. Política de desarrollo agrario integral, 2. Participación política, 3. Fin del conflicto, 4. Solución al problema de las drogas ilícitas, 5. Víctimas, 6. Implementación, verificación y refrendación (Farc *et al.*, 2012).

3 La legislación colombiana sigue avanzando en el derecho de las víctimas, por ejemplo la leyes 1424 (por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones) y 1448 de 2011 (por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones) y el Acto legislativo 1 de 2012 o marco jurídico para la paz (por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones). Estas intentan profundizar la aplicación de la política de justicia transicional predispuesta por la Ley de Justicia y Paz, especialmente en el tema de reparación.

negociaciones con grupos armados paramilitares que comparten con el Estado el mismo enemigo. Según Uprimny (2007: 5-6) este es un defecto potencial del enfoque de justicia de transición en Colombia. La razón está en la transferencia del poder del actor armado: al desmovilizarse y desarmarse, las guerrillas entregan su poder al Estado casi en la totalidad, mientras que con el paramilitarismo la entrega de armas no fue acompañada de la cesión de la mayor parte de su poder, ya que este está vinculado con la connivencia con las autoridades (sin hablar del asunto de las economías ilícitas). De esta manera, el derecho de las víctimas referente a las garantías de no repetición que exige la justicia transicional, aparece de manera problemática y retardadora para el país, pues debe operar el criterio de la depuración total de las instituciones, tanto civiles como militares, y de las reformas democratizadoras de las mismas (Valencia, 2010: 160).

En síntesis, el país afronta el reto de avanzar en procesos de paz que le permitan terminar el largo conflicto armado interno que vive y también seguir perseverando en la protección del DIDH, respetando los acuerdos firmados en esta materia.<sup>4</sup> Asumir esta doble tarea con responsabilidad le permitirá al Estado no dar la espalda a ninguno de los dos asuntos que son prioritarios, y también transitar de manera segura, creativa y sostenible a la paz. Avances que sin duda serán valiosos tanto para el actual proceso de paz como para posteriores procesos en el país o en otras naciones, teniendo en cuenta que en Colombia actualmente se negocia la paz en medio de múltiples conflictos con diversos actores armados como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los reductos aún vigentes del Ejército Popular de Liberación (EPL).

El presente texto introduce el debate teórico al que se enfrentan actualmente los Estados en conflictos armados internos entre una legislación interna que busca incentivar la salida negociada de los actores de la guerra mediante la configuración de procesos de paz viables para los actores insurgentes y la necesidad de proteger el DIDH. Es decir, presenta la tensión entre un derecho interno que incentiva la paz negociada y la justicia internacional que demanda

---

4 Colombia ha firmado los principales tratados de protección de los derechos humanos aceptando la competencia de órganos tales como la Comisión de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como de la Corte Penal Internacional. Colombia ratificó los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, el Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, el Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional y el Protocolo III relativo a la adopción de un emblema distintivo adicional.

el castigo y la no repetición. Tomando como punto de partida la bibliografía sobre el tema y nuestras propias experiencias como investigadores, el objetivo es señalar las tensiones que se encuentran entre los procesos de paz y los estándares internacionales de justicia transicional, con el fin de aportar elementos para la construcción de propuestas que viabilicen el logro de los dos fines en contextos como el colombiano: lograr la paz mediante la negociación y el acuerdo, y respetar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

La hipótesis de trabajo es que la tensión entre el derecho interno y el internacional puede relativizarse si se considera que para aplicar los principios de la justicia transicional se está recurriendo a la negociación política para finalizar el conflicto. Además, el acuerdo final de paz que firmarán las partes influirá y condicionará los mecanismos de aplicación de justicia transicional que pueden ser aplicados para la sostenibilidad de la paz. Esta idea está sustentada en la propuesta de *lex pacificatoria*, que busca mostrar con la experiencia mundial las formas de mutua adaptación que han experimentado la paz negociada y la justicia transicional a través de la construcción de procesos y acuerdos finales de paz.

El texto se divide en cuatro secciones: la primera aborda el problema al que se enfrenta la justicia transicional cuando se introduce la solución negociada de conflictos armados internos. La segunda aborda la discusión sobre la pertinencia y validez jurídica, nacional e internacional de los acuerdos de paz desde la perspectiva de la *lex pacificatoria*, y su relación con la relativización del cumplimiento del DIDH cuando se trata de cierres de conflictos armados por la vía negociada. La tercera señala la importancia que tiene la consideración rigurosa de los contextos propios de cada país a la hora de discutir y diseñar políticas y marcos normativos de justicia transicional, en contraposición a propuestas y concepciones universalistas para los mismos. En la cuarta sección, previa a las conclusiones, se presentan algunas tensiones en el ámbito de la aplicación de políticas de justicia transicional, las cuales se deben tener en cuenta en el actual caso colombiano. Para lograr abordar estos aspectos, el trabajo hace uso de la bibliografía nacional e internacional sobre el tema, en especial los debates sobre justicia transicional.

## I. Conflicto armado, solución negociada y justicia transicional

En Colombia, a pesar de la existencia reconocida de un conflicto armado interno, en los últimos tres lustros se ha presentado un intenso debate sobre el tipo de guerra que vive el país. Unos hablan de guerra civil, otros de guerra antiterrorista e incluso otros de guerra contra la sociedad (IEPRI, 2006; Pécaut, 2001; Pizarro, 2004; Waldmann, 2007). Este debate ha tenido grandes repercusiones en la política nacional, pues según se le clasifique permite que el gobierno y la sociedad puedan o no realizar acercamientos y diálogos con los diversos grupos armados; es decir, la definición que se tenga del conflicto legítima o no los procesos de paz y el aumento de la ofensiva militar (Medina, 2009).<sup>5</sup>

Así, por ejemplo, durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) se utilizó el término de guerra antiterrorista para dirigir su política de Seguridad Democrática, lo que le permitió deslegitimar la búsqueda de una salida negociada al conflicto y en su lugar impulsar una arremetida militar contra la insurgencia armada. Un insumo importante para defender esta tesis lo encontró el gobierno Uribe en las listas de “grupos terroristas” que Estados Unidos y la Unión Europea construyeron luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, donde las dos principales guerrillas colombianas (Farc y ELN) y las AUC aparecían incluidas. Listas que, aunque no tienen un carácter jurídico en el derecho internacional, permitieron poner en cuestionamiento el reconocimiento político y de beligerancia de las agrupaciones y, en consecuencia, deslegitimar procesos de paz con ellas.

Para la Escola de Pau de Barcelona y, en general, para las investigaciones académicas sobre la paz y la justicia transicional el problema del nombre pasa a un segundo plano. El Derecho Internacional Humanitario (DIH) reconoce cinco tipos de conflicto: conflicto armado, guerra civil, dictadura, genocidio

---

5 Tal debate cobra importancia y exige cuidado, dado que la caracterización de cualquier conflicto armado en el mundo tiene de inmediato connotaciones e implicaciones políticas, militares y jurídicas tanto en lo nacional como en lo internacional, pues a partir de estas se definen políticas en materia de seguridad y también las formas de participación o intervención de la comunidad internacional. Para analistas como Bastenier (2000), la precisión conceptual no tendría mayor significado en Colombia, pues “reina una guerra muy real que libra un revoltijo de movimientos guerrilleros [...] contra el precario Estado”. “Bastenier reconoce que en algunas de sus manifestaciones se trata de un conflicto ‘peculiar’, pero de todas formas se estaría ‘ante una guerra de lo más civil’, cuyo ‘pavoroso contexto’ que tiende a complicarse la volvería ‘aún más una atroz guerra incivil’” (Posada, 2001: 2).

y guerra internacional.<sup>6</sup> Cada uno de ellos tiene características muy precisas, que permiten identificar y catalogar de inmediato cualquier conflicto armado en el mundo. Igualmente, una ventaja de esta clasificación es que faculta a la justicia transicional y a los desarrollos normativos sobre construcción de paz para aplicar sus principios a formas de lucha distintas a las clásicas como la guerra civil o las dictaduras.

A la guerra colombiana se le cataloga como un conflicto armado interno<sup>7</sup> similar a los 39 conflictos armados activos en todo el mundo al finalizar 2011 (Fisas, 2011: 26).<sup>8</sup> Según la definición del DIH, Colombia vive un conflicto armado interno que se libra entre el Estado y grupos armados, que se caracterizan por poseer una estructura militar jerarquizada, mantener operaciones militares sostenidas, con motivaciones políticas e ideológicas (no se les circunscribe a una motivación terrorista o narcotraficante estrictamente) y que controlan ciertos territorios. Esto significa, desde el DIH, que al caso colombiano debe aplicársele las garantías que él establece (Fisas, 2011; Springer, 2005: 18), que los actores en conflicto, tanto Estado como grupos insurgentes, están sometidos a su legislación; y que los actos contra la población civil y entre ellos mismos podrán ser sometidos por las cortes internacionales que lo aplican.

6 Existen otros conceptos que designan situaciones de violencia armada y que generan tensiones frente a la aplicación del DIH. Un debate sobre las categorías de “conflicto armado”, “conflicto armado internacionalizado” y “guerra transnacional” se encuentra en Stewart (2003).

7 La Uppsala Conflict Database Program (UCDP) (2010) define la guerra de acuerdo con un factor de intensidad: aquella confrontación bélica que produce por lo menos 1.000 combatientes muertos por año; y al conflicto armado como: “una lucha de incompatibilidad que involucra al gobierno y/o territorio donde el uso de fuerzas armadas entre dos grupos, uno de los cuales es al menos el gobierno, causa al menos 25 muertes relacionadas con el conflicto en un periodo de un año”. Por su parte, la Escola de Pau de Barcelona (ECP, 2012) lo define como “todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno o aspiraciones identitarias; oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o control de los recursos o del territorio. Nasi (2004: 27), otro analista de procesos de paz, prefiere utilizar el término guerra civil y Medina (2009) desarrolla un debate donde expone las últimas definiciones aplicadas al conflicto armado colombiano.

8 Durante 2011 la Escola de Pau de la Universidad Autònoma de Barcelona contabilizó 40 contextos de conflicto armado, la mayoría en África (15) y Asia (12), seguidos por Oriente Medio (siete), Europa (cinco) y América (uno) (Escola de Pau, 2012).

Pero este importante reconocimiento tiene sus implicaciones, sobre todo para la finalización de los conflictos que buscan ser resueltos mediante acuerdos de paz. Cuando la paz se alcanza ganando la guerra, el problema es más reducido pues los cambios institucionales necesarios para sostener la paz y defender el *statu quo* pueden no ser tan drásticos. En cambio, en las situaciones donde la paz se logra mediante acuerdos negociados se requieren cambios institucionales en distintas materias.<sup>9</sup>

Cuando la consecución de la paz se ve como un proceso que sigue etapas (primero acercamiento, luego mesas de negociación y finalmente aplicación de lo pactado),<sup>10</sup> se puede notar que en ellas se presentan cambios institucionales: se hacen normas para permitir los acercamientos, cambios normativos que generen espacios para los acuerdos de paz (por ejemplo, en Colombia el Acto Legislativo 01 de 2012 o Marco Jurídico para la Paz busca aportar herramientas jurídicas excepcionales que permitan dar un trato diferencial a los grupos armados ilegales que decidan entrar en un proceso de paz) y finalmente arreglos institucionales que permitan discutir lo sustancial e introducir reformas políticas según lo pactado.

---

9 Para Nasi (2007: 33-34) un acuerdo de paz representa “un punto intermedio entre la victoria de las fuerzas militares de un país y las revoluciones. Cuando un Estado derrota militarmente a una guerrilla, dicha victoria elimina la necesidad misma de hacer concesiones, o de cambiar las reglas del juego y las instituciones. En un extremo opuesto, las revoluciones son instancias en las que grupos rebeldes se toman el poder y (para bien o para mal) producen importantes transformaciones en los Estados y estructuras sociales [...]. Entre estos dos extremos se encuentran los acuerdos de paz, en los cuales ni el Estado ni las organizaciones guerrilleras tienen capacidad para imponer unilateralmente una agenda política. Por lo tanto, les toca acordar algo intermedio”.

10 Aquí se entienden sinonímicamente los términos “procesos de paz”, “proceso de negociación de paz” (si se distingue “fase de negociación”), al igual que “diálogos de paz”. El objetivo de estas denominaciones es la misma: firmar acuerdos finales de paz en un marco formal e institucional de validez política y jurídica entre los actores enfrentados. Un proceso de paz formal (que se diferencia del intercambio de mensajes y la búsqueda de contactos previa a todo proceso de paz) cuenta con varias fases: pre-negociación; negociación y firma de acuerdos finales de paz; e implementación de los acuerdos de paz (Fisas, 2004; Valencia, Gutiérrez y Johansson, 2012). El término proceso de “construcción de paz” remite a todo el proceso de paz desde su inicio hasta el proceso de mayor alcance y extensión de transición a la paz. La negociación como técnica tiene el carácter de ser un proceso de diálogo, argumentación, discusión de temas y problemas, a través de representantes oficiales de cada bando con el fin de exponer sus demandas y llegar a un acuerdo aceptado por las partes (Valencia, Gutiérrez y Johansson, 2012) con o sin ayuda de un tercero, y utilizando técnicas competitivas o cooperativas (Fisas, 2006: 188; Fisas, 2010: 10). La mediación como técnica tiene el mismo objetivo que la negociación, solo se le agrega un tercer agente neutral aceptado o convocado por las partes, que media entre ellas con el fin de llegar a un acuerdo. Según Fisas (2006: 189) estos ayudan “a conducir un proceso de consenso que pueda derivar en un acuerdo aceptable para todas las partes”.

Estos acuerdos normativos internos que son necesarios para pactar la paz tienen como límite el DIH y el DIDH. Los actores en conflicto saben que los convenios internacionales obligan a cumplir estas normas, pero en la mayoría de casos la dinámica de la guerra hace que se violen. Por ello, cuando se piensa en una paz negociada, de inmediato entra en cuestionamiento si los comandantes de las fuerzas armadas y los cabecillas rebeldes desmovilizados pueden ser solicitados por los tribunales internacionales para que respondan por los crímenes de guerra, en caso de que el Estado no aplique una fórmula de justicia transicional que satisficiera la exigencia de protección de los derechos de las víctimas que imponen los tratados del DIDH. Así el derecho internacional es visto por diversos actores como un desincentivo para negociar la paz. El resultado es un escenario de disputa entre concepciones e intereses que privilegian la desactivación del conflicto y visiones sobre la paz que privilegian la aplicación severa de justicia a los victimarios.

Esta tensión actual, que ha intentado resolverse por varios frentes, encuentra en la propuesta de la *lex pacificatoria* de la jurista norirlandesa Christine Bell unas consideraciones aleccionadoras. La propuesta, que más adelante se resumirá, se constituye en un instrumento valioso que puede dar luces para distensionar dicha situación, en especial para Colombia, pues en este país la solución negociada es la salida más oportuna y pertinente para su largo conflicto, donde hay ausencia de final cerrado (Valencia, 2005: 14).<sup>11</sup>

La situación de un empate militar negativo, entre grupos insurgentes y gobierno, obliga a pensar en configurar un proceso de paz de tipo abierto.<sup>12</sup> Los diseños o las reformas institucionales se convierten en incentivos atracti-

---

11 En Colombia se habla en los últimos años de un empate militar negativo, pese a la gran asimetría de poder militar a favor del Estado. Esto se constituye en una de las condiciones básicas propicias para la continuación indeterminada de la guerra y el sostenimiento en costos humanos y económicos.

12 Los procesos de paz abierto son aquellos donde una condición de fracaso directo se constituye alrededor de la capacidad y la posibilidad de las partes de “levantarse de la mesa” de negociaciones y retornar a la confrontación armada; se puede representar en el tipo de proceso de paz que se desarrolla o bien en medio de la guerra o bien sin desmovilización o desarme previo. Tal situación instala en el proceso de paz la necesidad de trabajar y avanzar en la construcción de consensos en lo sustantivo y en lo operativo de la negociación (modelo de negociación “cooperativo”) que permita llevar el proceso a la firma del acuerdo final de paz y a la fase de posconflicto o de transición a la paz en la que debería darse el desarme. En sentido contrario, los procesos de paz cerrados son los que se desarrollan en el marco de un alto al fuego definitivo (o tendiente a serlo) puesto en marcha a partir de la imposición de la parte más fuerte como condición para el inicio del proceso de paz, o como voluntad de una de las partes de retirarse de la confrontación luego de un balance de costo beneficio o de una ventana de oportunidad tentadora para tal decisión (Castaño, 2010: 11).

vos para que los actores armados cesen el fuego y acepten la oferta de desmovilizarse y reintegrarse a la vida civil. Esto señala que debe haber algún tratamiento satisfactorio de la agenda sustantiva en la mesa de negociación: por ejemplo, las reformas legislativas y al modelo económico (incluida la reforma agraria) entre otros, serán temas trascendentales que reconocen el carácter político de las luchas de la insurgencia y a la vez, son temas que estimulan la voluntad de negociar el acuerdo final de paz. Lo mismo deberá suceder con otros temas donde hay tensiones sociales importantes, pues la filosofía de la justicia de transición señala la búsqueda progresiva de mayores niveles de democratización permitiendo más paz social (Valencia, 2010).

Los acuerdos de paz se constituyen así en subpactos entre Estado y grupo armado, que deben cumplirse para que la paz alcanzada se mantenga en el tiempo. Pactos que se rigen por normas y que pretenden dar garantías y protección a los intereses de los implicados. De esta manera, en un proceso de paz se configuran de manera general tres campos de negociación interdependientes: el de la agenda operativa (donde se incluyen los temas de seguridad, reinserción, fases del proceso y metodologías); el de la agenda sustantiva (donde se trabajan las reformas al Estado o trámite de reivindicaciones políticas, sociales y económicas); y el de las normas que tengan en cuenta ofertas de “alternatividad penal” aceptables para las partes y que a la vez observen los requerimientos del nuevo DIDH referente a la justicia transicional.<sup>13</sup>

Los acuerdos de paz pueden entenderse como una redefinición de las reglas que gobiernan el ejercicio del poder; en otras palabras, como lo expone Valencia (2010: 160), tras un acuerdo de paz se “traslada la batalla del conflicto a la batalla por la transición, la cual se plantea en el terreno de la reconstrucción de las instituciones políticas y legales del Estado [...]. Esta batalla es la misma que se libra en el corazón del conflicto, y cualquiera que esté involucrado en la formulación o en la aplicación de un acuerdo de paz estará librándola, consciente o inconscientemente, en su propio nombre o en el de otro”. O sea que el fin del proceso de paz no es acabar con el conflicto sino con las violencias (Oré y Herbolzheimer, 2007: 25); en términos de Galtung (1975): alcanzar una “paz negativa” como ausencia de violencia directa o armada.

---

13 Debido a las mayores capacidades actuales de actuación de los tribunales penales internacionales (a diferencia de décadas anteriores), ahora es necesario que durante el mismo proceso de paz se logren acuerdos claros e importantes sobre las responsabilidades con las víctimas y la justicia transicional, referente al desarrollo de políticas y leyes de verdad, justicia y reparación.

Una vez logrados los acuerdos finales de paz, se inicia una larga etapa de transición hacia un estado de paz, donde uno de los objetivos centrales e ideales es poder construir una “paz positiva”, la cual significa reducir o acabar con la violencia cultural (la que justifica distintos tipos de opresión) y la violencia estructural (como las grandes desigualdades sociales) (Galtung, 1975). Dentro de este mismo objetivo ideal de construir la paz positiva, en el momento de la transición de la guerra a la paz surge la necesidad imperiosa de cumplir con los acuerdos relativos a la justicia transicional en lo que se refiere a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

La justicia transicional constituye actualmente la nueva frontera del DIDH y de los procesos de paz. Una primera definición es considerar a esta como “la concepción de la justicia asociada a períodos de cambio político, caracterizada por respuestas legales para afrontar las violaciones de regímenes represores anteriores” (Teitel, 2003: 69). O también como “un campo de actividad e investigación enfocado en cómo afrontan las sociedades los legados de abusos pasados contra los derechos humanos, atrocidad en masa y otras formas de trauma social severo, incluyendo el genocidio o la guerra civil, con el fin de construir un futuro más democrático, justo o pacífico” (Bickford, 2004: 1045).<sup>14</sup>

En síntesis, la justicia transicional debe entenderse más como un paradigma jurídico que consta de tres mecanismos o componentes: primero, acciones judiciales contra los autores individuales de crímenes (ya sea por medio de tribunales nacionales o internacionales); segundo, promoción de iniciativas de búsqueda de la verdad para esclarecer abusos pasados y construir la memoria histórica (comisiones de la verdad y entidades investigadoras); y tercero, reparación, tanto material como inmaterial, de las víctimas de violaciones de derechos humanos (Colleen, 2005: vii). Y en este escenario de justicia transicional y procesos de paz es donde se hace útil la perspectiva de trabajo que ofrece la *lex pacificatoria*.

---

14 Teitel (2003) plantea la existencia de tres períodos históricos distintos en el surgimiento de la justicia transicional: el período de la segunda posguerra, caracterizado por reconocer en el castigo de los violadores de derechos humanos un valor universal y exigible sin restricciones; el período posterior a la Guerra Fría, que hubo de confrontar la tensión entre las exigencias jurídicas de justicia y las necesidades políticas de paz; y la época actual, que demuestra una tendencia hacia la normalización de la justicia transicional y, en concreto, hacia el empleo del lenguaje del derecho de la guerra en contextos de paz, tal y como sucede en el caso del terrorismo (Uprimy y Saffon, 2005: 215).

## II. Los acuerdos de paz en el mundo actual desde la perspectiva de la *lex pacificatoria*

La *lex pacificatoria* se puede definir como la propuesta de un nuevo *corpus* normativo internacional articulado al derecho de los pueblos a la paz, en tanto que se deriva de la experiencia acumulada de los procesos de justicia transicional. Sus fuentes son el análisis comparado de los acuerdos resultantes de los procesos de paz de los últimos veinte años (Valencia, 2010: 161), de los cuales se desprenden precedentes valiosos suficientes que otorgan validez jurídica y política internacional en el marco del DIDH a los mismos.

Su principal defensora, como se dijo, es la jurista norirlandesa Christine Bell (2008, 2011), quien en los últimos años ha venido trabajando sobre la construcción de la jurisprudencia de la *lex pacificatoria*. Bell ha analizado 646 acuerdos de paz (590 de ellos, es decir el 91%, son de conflictos armados internos) firmados entre 1990 y 2007 en el mundo, con el objetivo de sustentar la validez jurídica nacional e internacional de los mismos. La autora muestra cómo la paz negociada se viene convirtiendo en la forma más característica de terminar los conflictos armados en todas las regiones;<sup>15</sup> argumenta que si bien la violencia ha sido una manera acostumbrada de tratar muchos conflictos, en las dos últimas décadas los procesos y acuerdos de paz se han venido posicionando como las principales alternativas de resolución de conflictos. En este sentido la justicia transicional comienza a integrarse dentro de estos procesos políticos de construcción de paz.

A través de análisis comparado, Bell (2011) señala cinco rasgos fundamentales que constituyen este nuevo sistema normativo internacional de los acuerdos de paz (Valencia, 2010: 162) y que son elementos valiosos que deben considerarse según el contexto en el que se quiera aplicar un proceso de transición a la paz. Las cinco características son:

1. La *lex pacificatoria* se mueve entre el derecho constitucional y el derecho internacional y puede ser visto como un conjunto de prácticas de pacificación que adquieren condición normativa debido a su

---

15 Según la Organización de Naciones Unidas (ONU), desde 1990 cerca del 50% de las guerras civiles y conflictos armados internos han concluido en acuerdos de paz; situación muy distinta a la de los dos siglos anteriores, donde solo uno de cada cinco conflictos armados internos concluyeron en un acuerdo de paz (Valencia, 2010: 160).

empleo persistente en un gran número de conflictos armados; como un régimen legal autónomo, producto de la transición de la guerra a la paz y calificado de *jus post bellum* –integraría un sistema con el *jus ad bellum* (teoría de la guerra justa) y con el *jus in bellum* (derecho de los conflictos armados)–; y como un *corpus* jurídico alternativo frente al maltrecho derecho interno.

2. La *lex pacificatoria* guarda estrecha relación con la acepción más radical del Derecho Internacional<sup>16</sup> como lo es el Derecho Cosmopolítico,<sup>17</sup> el cual se recoge en la “cláusula Martens” sobre leyes y costumbres de la guerra y autoriza la “aplicación de los principios del derecho internacional derivados de la costumbre, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública” para proteger en casos limítrofes a combatientes y civiles de los rigores de la guerra.
3. Avalada por la experiencia de la justicia transicional comparada, la *lex pacificatoria* implica cinco compromisos interdependientes: a) Con el *pluralismo jurídico*, es decir, con la coexistencia pacífica y legítima de dos o más órdenes jurídicos dentro de un mismo Estado (como las legislaciones que propenden por otorgar mayor grado de autonomía a comunidades como las indígenas en Colombia, por ejemplo); b) con la

16 Se consideran en este contexto, de un lado, las transformaciones que se han dado al interior de las Naciones Unidas con la introducción de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, en la cual se plantea un nuevo concepto de soberanía definido en función de las responsabilidades del Estado de proteger a su población (Evans, 2008), y se tienen en cuenta, de otro lado, los procesos que llevaron al establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con el fin de juzgar las violaciones masivas de los derechos humanos. Se puede ver, entonces, en qué sentido se ha dado un progresivo fortalecimiento del paradigma cosmopolita centrado en los derechos humanos.

17 Siguiendo a Cortés (2012), el paradigma del cosmopolitismo parte de considerar a los hombres como ciudadanos del mundo. Según el cosmopolitismo, todos los hombres deben ser considerados como ciudadanos de uno y el mismo mundo moral. Kant (1989) interpreta ese mundo con el término del reino de la libertad y la igualdad (Kleingeld, 2010: 228). Este tiene, además, un concepto robusto de los derechos humanos, a saber, de aquellos derechos que no están vinculados a la pertenencia a una determinada nacionalidad, sino que corresponden a los hombres en tanto hombres. Las instituciones a las cuales podrán aplicarse los principios de justicia son instrumentos para el cumplimiento de tal deber (Pogge, 2002). De esto se sigue, como una exigencia de realización de los derechos humanos, de un lado, el progresivo dismantelamiento del actual sistema internacional basado en los Estados y en el principio de la soberanía y, de otro lado, la creación de instituciones internacionales orientadas al cumplimiento de los derechos humanos: las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Penal Internacional, la Convención Europea de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otras (Nickel, 2007).

índole performativa del derecho, es decir, con el valor que tienen sobre las sociedades los actos jurídicos que expresan el reconocimiento del Estado aunque en el plano general de las leyes constitucionales, de la existencia y los derechos de todas las comunidades que legítimamente habitan el territorio; c) con la *negociación de la justicia*, es decir, con la necesidad de ofrecer esquemas de alternatividad penal y de incentivos para quienes deseen colaborar con la justicia y sus fines, tanto en delitos políticos como comunes; d) con la *responsabilidad de rendir cuentas*, esto es, la pretensión de esclarecimiento de la verdad que debe tener toda acción judicial, especialmente en materia de justicia transicional; y e) con la *imaginación moral y política*, la cual señala la posibilidad que tienen las sociedades de superar tensiones mediante la reflexión sensata y creativa, sin sacrificar absolutamente valores fundamentales y congeniando las exigencias morales y éticas que la misma humanidad ha venido demandando.

4. La *lex pacificatoria* implica una prioridad cada vez mayor, tanto en la formulación como en la aplicación de los acuerdos de paz, de los derechos de las víctimas, en general, y del derecho al castigo de los victimarios, en particular. En este sentido, la *lex pacificatoria* asume la solución negociada de los conflictos armados y los acuerdos de paz como medios ampliamente aceptados; empero, estos deben conllevar de manera perentoria, como un mandato de nuestro tiempo, además de las reformas institucionales que involucren los acuerdos de paz, la protección y garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
5. Por último, como punto central de la *lex pacificatoria*, el derecho de la transición de la guerra a la paz y a la democracia propone cinco tareas más: el esclarecimiento de la verdad, la sanción de los victimarios, la reparación de las víctimas, la depuración de los cómplices y la reconciliación entre los antiguos enemigos sobre la cual existe una polémica abierta. Este último punto exige un reconocimiento de las víctimas más afectadas y su proceso de duelo que es variable; la reconciliación no es un valor discutible desde la teoría en forma abstracta, sino un sentimiento único, subjetivo y vivencial.

Así, se puede concluir que los acuerdos de paz gravitan entre el derecho constitucional y el derecho internacional, agregándole una buena dosis de

*imaginación política* como uno de los cinco compromisos que arroja la justicia transicional comparada. En primer lugar, el ejercicio de resolución de conflictos como técnica implica, a menudo, el tratar que los que están en el corazón del conflicto participen en un proceso conjunto<sup>18</sup> de construcción de una nueva plataforma para un nuevo futuro político que incorpore elementos de todas las demandas. De esta manera, el acuerdo de paz tiene como objetivo encontrar y permitir a la comunidad tener una alternativa a la violencia, mediante una nueva comprensión de los vínculos que unen a la comunidad en un proyecto político común, que si bien puede no llegar a implicar el cambio del texto constitucional del país, se traduce, por lo general, en un nuevo conjunto de compromisos de las instituciones y también como una nueva forma de pactar, acordar o participar en la toma de decisiones gubernamentales (Bell, 2011: 15-16).

En este sentido, los acuerdos de paz constituyen una nueva forma más fluida, más líquida de constitucionalismo como proceso. Los compromisos de las partes y de las instituciones surgen en medio de un lenguaje normativo, romántico y simbólico donde lo más básico que se expresa es el acuerdo de no estar de acuerdo. Tal forma de constitucionalismo, por ejemplo, se ha venido reflejando en países como España, Reino Unido y Canadá (por citar ejemplos que se circunscriben a conflictos por demandas de reconocimientos y autonomía de comunidades y regiones al interior de Estados que se creían nacionalmente unitarios), donde se han generado acuerdos que reconocen la plurinacionalidad mediante la transferencia de poder a los entes político-administrativos de las nacionalidades subestatales predominantes (Bell, 2011: 15-16).

Este fenómeno también ha atenuado el concepto o la forma de concebir la soberanía nacional. Los acuerdos de paz entran a disputar sus intereses políticos en medio de contornos institucionales internacionales a los que los Estados han cedido poder, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), los tratados comerciales y los tratados internacionales de protección de los derechos humanos. Los acuerdos de paz se pueden construir a partir de un

---

18 “Algunos necesitan garantías durante el proceso que los persuade para entrar en él, mientras que otros necesitan cierta garantía de que lo que se va a negociar tiene un alcance ‘constitucional’ en el sentido expuesto; algunos necesitan que les digan que la unidad del Estado no va a cambiar en el proceso de paz, mientras que otros tienen que sentir que en el orden del día está la discusión sobre la posibilidad de una alternativa al viejo Estado. Algunos necesitan tener la seguridad de las garantías internacionales, mientras que otros necesitan tener la seguridad sin menoscabo de la independencia soberana del Estado existente” (Bell, 2011: 16. Traducción de los autores).

enfoque creativo de la soberanía, basándose en las nuevas formas o contornos políticos y jurídicos de los Estados, a nivel global y a nivel subestatal (Bell, 2011: 15-16).

La soberanía es entonces un aspecto de gran importancia para los procesos de paz, como el que se lleva a cabo en este momento en Colombia. Aquella tiene que ver con la dualidad entre lo que se dice a los medios de comunicación (que no hay una negociación de aspectos estructurales del país, sino más bien conversaciones de paz) y los puntos negociables que se han plasmado en la agenda de negociación que en cierto modo contradicen la afirmación mediática. Los acuerdos de paz están en posibilidad, entonces, de permitir que los Estados renegocien, reconfiguren o reconsideren las maneras de relacionarse con el mundo, especialmente las visiones hegemónicas de los imaginarios de colectividad, identidad política e identidad nacional que están en la base en las formas de diseñar pactos y acuerdos con la comunidad internacional. Lo que se resalta es la posibilidad que tienen las sociedades en tránsito de la guerra a la paz de consensuar nuevas maneras de pactar con la comunidad internacional, sin desmedro de sectores de la población nacional y dando espacio a un trámite político democrático a los conflictos que tales pactos puedan generar.

### **III. La incidencia de los contextos sobre la relación entre la justicia transicional y las negociaciones de paz**

Las anteriores cinco características de los procesos de paz a la luz de la propuesta de Bell de *lex pacificatoria* permiten ahora pasar al debate sobre las tensiones entre paz y justicia transicional en el ámbito fáctico y epistemológico. En términos prácticos, las tensiones se plantean tanto en el terreno de la política y el derecho internacional como en los respectivos campos profesionales (Palou-Loverdos, 2009: 1). En el ámbito de lo epistemológico, la discusión se da en la irenología o investigación para la paz (sobre todo los llamados *peacebuilders*<sup>19</sup> o *peacemakers*<sup>20</sup>) y también en el terreno de los investigadores y

19 Se refiere a las agencias o asesores especializados que proponen a los Estados y a los organismos supranacionales diversas medidas económicas y diplomáticas en el posconflicto, pertinente para la consolidación de la paz.

20 Personalidades, agencias o asesores especializados que se encargan de implementar estrategias de

defensores del derecho internacional y los derechos humanos, especialmente quienes ven en la justicia desde un enfoque retributivo<sup>21</sup> un valor central para la protección de las víctimas y la paz de las naciones.<sup>22</sup>

Aquí es oportuno anotar que existen ciertos consensos, y que así como muchos operadores jurídicos saben que a veces deben “sustituir la espada por el agua” (la espada como símbolo del dios de la justicia y el agua como símbolo del dios de la mediación), los *peacebuilders* saben que a veces deben utilizar la espada en los diálogos de paz. A continuación se presentarán tres tensiones, de las muchas que se presentan en la literatura sobre el análisis de contextos de construcción de paz y justicia transicional.

Una primera tensión tiene que ver con la pregunta por el papel que juegan o deberían jugar la sociedad civil nacional e internacional –y en ella las víctimas, las empresas y las organizaciones no gubernamentales– en el tratamiento, prevención, resolución o transformación no violenta de los conflictos en los procesos de paz. Su participación viene siendo defendida como fundamental en formas de resolver los conflictos como la negociación, la mediación y la

---

mediación que permitan el acercamiento y el diálogo de las partes enfrentadas en un conflicto armado, para configurar condiciones de confianza y lograr eventualmente una solución pacífica del mismo.

21 La justicia retributiva es la perspectiva dominante en el tratamiento de las conductas criminales. Señala que todo criminal juzgado debe ser castigado, y que la severidad del castigo debe ser proporcional a la gravedad del tipo de crimen cometido; desde esta lógica, el no castigar a un criminal significa que este está por encima del “imperio de la ley”, restando lugar a propuestas que conlleven amnistías o indultos. Por otra parte, la justicia reparadora o restaurativa ha sido concebida para rectificar profundas injusticias a través de restaurar la dignidad humana y civil de las víctimas. En las situaciones de transición, afirman los teóricos del modelo restaurativo, las sociedades deben buscar otros caminos para realizar algunos de los fines de la justicia, como permitir a las víctimas expresar sus historias, reconocer su sufrimiento, investigar la verdad sobre lo que pasó y restaurar el orden moral a través de establecer alguna medida de responsabilidad por parte de aquellos comprometidos en las graves violaciones de los derechos humanos (Cortés, 2012).

22 Palou (2009: 5) plantea esta tensión entre expertos de la justicia y el derecho, por un lado, y de la mediación y la construcción de paz por otro, los cuales “reivindican a menudo sus respectivas vías e instrumentos como los más eficaces para enfrentar un conflicto violento, o gestionarlo, resolverlo o transformarlo. Algunos operadores jurídicos perciben a menudo como una intromisión externa a las pruebas de cargo o condenas obtenidas con esfuerzo por las intervenciones de mediadores, negociadores y facilitadores de procesos de paz, sobre todo cuando se hace referencia a posibles acuerdos de paz que prevén amnistías o impunidad totales o parciales. Algunos *peacebuilders* o *peacemakers* perciben a su vez como una agresión al proceso o a los acuerdos alcanzados con sudor, las órdenes de arresto, procesamiento o condena producidos en un proceso judicial en aplicación del derecho internacional, cuando se ha alcanzado un acuerdo con la participación de un/unos actor/es clave/s en el conflicto bélico o violento. Y dichas tensiones no se limitan a estos dos campos aparentemente alejados en su metodología, dogmática y dinámicas sino también en un mismo campo, como por ejemplo entre justicia retributiva y justicia reparadora” o restaurativa.

conciliación.<sup>23</sup> Según Palou-Loverdos (2009), la forma como se incorpore o no a la sociedad civil condiciona, de forma esencial, los resultados de los procesos de justicia y construcción de paz.

La segunda tensión plantea que la relación entre justicia y paz no supone una ruptura profunda e irreconciliable entre los objetivos de ambas (Filippini y Margell, 2005; Oré y Herbolzheimer, 2007; Palou, 2009 y Rettberg, 2005). Contraponer ambos objetivos incluso puede verse como una oposición suelta e inexistente.<sup>24</sup> Es una dicotomía que surge de intereses sectoriales o personales que, de manera sesgada y reducida, defienden la continuidad de los conflictos y que estos se resuelvan militarmente o por vía penal. En este sentido, Filippini y Margarrell (2005: 155), plantean que el DIDH reconoce un amplio margen para la discusión y el problema no es la exigencia de justicia, verdad y reparación, sino cómo aplicar estos principios para lograr pactar la paz sin agravar los conflictos ni generar otros; esto supone márgenes de negociación, por ejemplo, de las penas de los responsables de las violaciones graves al DIH.<sup>25</sup>

Y una tercera tensión se origina en lo económico: los recursos son limitados y en países en transición hay que tomar decisiones y priorizar acciones. La ONU (2004: 4) reconoce que uno de los problemas a los que se enfrentan

---

23 También “en relación a procesos de diálogo multipartes a diferentes niveles, en relación a otros procesos de paz en sentido amplio, a iniciativas conocidas como prevención de conflictos violentos futuros, transformación de conflictos violentos en curso, reparación moral y/o material, rehabilitación posconflicto o posbélica, sistemas de vigilancia y protección de derechos humanos, diplomacia ciudadana, memoria histórica, procesos de verdad, perdón y reconciliación, reformulación del Estado de Derecho, sistema político, sistemas de seguridad y defensa, crisis humanitarias, entre otras” (Palou, 2009: 1).

24 De hecho, según la ONU, “los conflictos internacionales e internos con frecuencia son el resultado del menosprecio del derecho internacional y de los criterios de derechos humanos. Los procesos y los acuerdos de paz son oportunidades para restablecer esos criterios, normas y principios. Un acuerdo de paz fundamentado en los principios del derecho internacional y los derechos humanos aporta una sólida base para los esfuerzos de construcción de paz” (Oré y Herbolzheimer, 2007: 24).

25 Filippini y Margarell (2005: 145) señalan que “los derechos humanos juegan un doble rol y son tanto principios motores de la acción política como límites infranqueables de la acción gubernamental. Por un lado, los derechos humanos son probablemente la idea política más simple y poderosa acuñada durante el siglo XX. Proporcionan razones para la creación política y exigen construcciones originales, especialmente, frente a contextos de excepción como los cuadros generalizados de violaciones. Por otro lado, constituyen a la vez un contenido mínimo de cualquier acción estatal”. En este sentido, Colombia está viviendo un proceso muy particular de justicia transicional sin transición, en el cual está experimentando las tensiones sobre los métodos que utiliza y sobre los márgenes o límites de aplicación del modelo de alternatividad penal y de reparación de víctimas que dispone la Ley de Justicia y Paz (975 de 2005).

las naciones en transición hacia la paz es la falta de recursos: son países con “unas instituciones devastadas y unos recursos agotados, y con una seguridad debilitada y una población traumatizada y dividida”. El reto en estos contextos es reconstruir las instituciones democráticas del Estado social de derecho, pues se requieren como base para desactivar el conflicto y evitar su reaparición.<sup>26</sup>

En síntesis, cuando un país se enfrenta a la construcción de la paz y a la justicia transicional, se deben abordar un conjunto amplio de aspectos que determinan el fin del conflicto, los pactos de paz y las realizaciones de los mismos: la naturaleza de los conflictos, la manera como se construye el proceso de paz, los actores que participan, las habilidades para negociar y generar apoyos, el papel de las instituciones democráticas y las experiencias históricas en la construcción de acuerdos (Rettberg, 2005: 8). Es decir, son muchos los aspectos que confluyen y determinan estos escenarios; pero lo importante es tener en cuenta los contextos en los que se desarrollan los procesos de paz y la transición, donde confluyen correlaciones de fuerzas políticas, demandas sociales, estímulos y obstáculos políticos y el marco normativo nacional e internacional (Filippini y Margarell, 2005: 143).

De allí que el informe de la ONU (2004: 8) recomiende identificar y evaluar elementos de cada contexto como: “La naturaleza del conflicto subyacente, la voluntad de las partes, los antecedentes de abusos generalizados, la identificación de grupos vulnerables como minorías o personas desplazadas, la situación y el papel de la mujer, la situación de los niños, las consecuencias de los acuerdos de paz para el Estado de derecho y la condición y naturaleza de las tradiciones, las instituciones y el sistema jurídico del país”.

Es decir, los procesos de paz y de justicia transicional no se desarrollan en vacíos políticos, sociales y económicos. Es necesario considerar las particularidades y dinámicas locales. Los contextos en los que se desarrollaban los 40 conflictos armados registrados en 2011 en el mundo, así como las muchas experiencias transicionales que se han dado durante los últimos 20 años, pueden brindar elementos valiosos de los contextos de los cuales aprender (Filippini y Margarell, 2005: 143-171). Allí se podrá ver la diferencia en las definiciones

---

26 Cabría un interesante análisis sobre el caso colombiano como país que, según importantes entes supranacionales del ámbito financiero y expertos en temas económicos, se ubica en una posición internacional con un futuro prometedor si continúa en la senda que ha tomado en sus políticas macroeconómicas (El Colombiano, 2010).

de víctimas y victimarios que se adoptan, las metodologías y la utilidad de los procesos de construcción y definición de la verdad. Por ello Palou-Loverdos (2009: 5) sugiere no establecer un modelo general y universalmente aplicable sino, más bien, “una aproximación singular y artesanal en función del territorio, el momento histórico, los posibles participantes, el contenido, dimensión e intensidad del conflicto violento, siendo posible sin embargo tener en cuenta algunos principios o guías extraídas de la experiencia”.

Precisamente a modo de conclusión, teniendo en cuenta las particularidades del caso colombiano, a continuación se presentarán en la última sección una serie de elementos a los que el país se enfrenta en la actualidad en materia de justicia transicional y que desde la propuesta de *lex pacificatoria* es necesario considerar. La experiencia internacional y la literatura pueden ayudar a disipar tensiones y proponer alternativas para situaciones conflictivas a las que sin duda se enfrenta y enfrentará Colombia en los procesos de paz que realice.

#### **IV. Tensiones entre justicia transicional, negociaciones y construcción de paz: debates a tener en cuenta**

Como sugiere la literatura y la propuesta de *lex pacificatoria*, los casos enseñan. La amplia experiencia internacional registrada en las últimas décadas en todo el mundo sobre procesos de paz y justicia transicional es aleccionadora. En este escrito se ha mostrado la tensión siempre presente entre el DIDH y el derecho particular de cada nación en función de los procesos de paz. A continuación se presentarán otras tensiones y situaciones complejas que se deben considerar en las estrategias de construcción de paz que busquen conciliar justicia transicional y solución negociada de conflictos.

En primer lugar está el tema de la soberanía. Es evidente el poder que tienen los aparatos internacionales como la Corte Penal Internacional para perseguir y condenar violadores de derechos humanos, situación que genera tensiones en los países que han enfrentado o enfrentan conflictos armados, pues se cuestiona la soberanía de las naciones para que ellas mismas resuelvan sus problemas internos. Por ejemplo, la jurisdicción universal del derecho internacional limita la aplicación de amnistías, indultos, prescripciones, inmunidades oficiales y la jurisdicción militar en marcos de los procesos de paz.

Lo anterior significa que se ha reducido el espacio para la impunidad. Los acuerdos de paz no pueden desconocer la normatividad internacional. El perdón y olvido de crímenes de lesa humanidad no pueden ser acordados en procesos de paz nacionales. Esto obliga al Estado a reconocer que lo que negocie está condicionado por acuerdos supranacionales y no es fácil aceptar posturas particulares, tanto de los militares como de organizaciones insurgentes –durante la década de 1990, en Colombia, los grupos guerrilleros aceptaron el sometimiento al Estado de derecho, solo en tanto se prescindió de la reacción penal a su respecto (Filippini y Margarrell, 2004: 144-155; Oré y Herbolzheimer, 2007: 24; Rettberg, 2005: 6)–.

De esta manera, aunque los conflictos armados sean internos, dejan de ser competencia exclusivamente doméstica (Rettberg, 2005: 6). En este sentido se generan intervenciones de terceros países en procesos transicionales internos, no en el marco de la participación internacional en favor de la construcción de la paz, sino de un bilateralismo donde el país interventor suele evidenciar el peso geopolítico desigual de las naciones en el contexto internacional (por ejemplo el caso Pinochet entre Chile y Gran Bretaña) (Filippini y Margarrell, 2005: 157).

Una de las formas desde donde se ha abordado esta tensión entre el derecho nacional y el internacional ha sido la oposición entre el paradigma del *derecho cosmopolítico*, que se centra en la acción penal supranacional en función de la protección de los derechos humanos, y el *paradigma estatista*, el cual se centra en la primacía de la soberanía estatal frente a la defensa y protección de los mismos (Cortés, 2012). Desde hace varias décadas, el Estado colombiano viene trabajando en el sentido que propone el paradigma cosmopolítico. Hoy Colombia se encuentra suscrita a los principales tratados internacionales en materia de protección del DIDH, lo que la obliga a cumplir sus disposiciones, pues de lo contrario podría asumir graves consecuencias como la imposición de sanciones, la cancelación de acuerdos en otras materias y la intervención de las cortes internacionales (Rettberg, 2005: 7). De allí el cuidado que el Estado debe tener al firmar los acuerdos de paz, pues está obligado al cumplimiento de compromisos como el del Estatuto de Roma<sup>27</sup> (Filippini y Margarrell, 2005:156).

---

27 Así lo demostraría también el interés de la Corte Penal Internacional por las violaciones de los derechos humanos ocurridas en Colombia desde el año 2002.

Un segundo aspecto tiene que ver con la necesidad de debatir un tema clásico del derecho: las fuentes del derecho y su relación con la justicia transicional. La posición que adquiere mayor fuerza es aquella que defiende que en los conflictos y la resolución negociada debe prevalecer el derecho basado en fuentes formales y materiales y la intención de aplicar de manera severa el derecho internacional. Pero también está la posición de los defensores del derecho consuetudinario, que permite plantear que las amnistías, hoy ampliamente rechazadas por la jurisprudencia internacional, fueron durante mucho tiempo la forma más común en la que las sociedades resolvieron y viabilizaron la solución negociada de conflictos internos.<sup>28</sup>

Una tercera tensión se presenta entre democracia y justicia. Los procesos de construcción de paz, al propender por una introducción, reconstrucción, profundización o consolidación de los procesos democráticos, presencian la tensión entre la ampliación del principio de la voluntad popular mayoritaria que puede querer “dejar el pasado atrás” (o ver la búsqueda de la verdad como un obstáculo a la reconciliación nacional), y el principio de protección de las minorías excluidas, las cuales, al constituir el sector de víctimas, pueden “perder” en relación a sus exigencias de verdad, reparación y tratamiento de los responsables (Rettberg, 2005: 10).

En cuarto lugar, distintas experiencias respecto de las políticas de reparación administrativa de víctimas, por un lado, y de reinserción social de excombatientes, por el otro, que incluyen programas sociales y ayudas económicas, son señaladas por sectores críticos en el siguiente sentido: por una parte, en países con grandes desigualdades sociales y alto nivel de pobreza, tales programas de reparación son expuestos como aquellos que difícilmente podrían diferenciarse de políticas públicas que los Estados, por mandato constitucional, deben diseñar e implementar para atender necesidades sociales básicas de amplios sectores de la población. En este sentido, el criterio de discriminación positiva que debe utilizarse con las víctimas, con el fin de evidenciar de manera material y simbólica el proceso de restauración del tejido social en la nueva situación de paz, tiende a desvanecerse (Filippini y Margarrell, 2005: 150; Ceballos, 2007: 7).

---

28 Según Rettberg (2005: 7), en la práctica esto significa que aún frente al considerable entramado institucional con que cuenta hoy la justicia transicional, no se ha dicho la última palabra sobre su supremacía frente a otras formas de la resolución de conflictos empleadas por los Estados.

Por otra parte, las políticas o programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), en el ámbito de la reintegración social y económica de los excombatientes, también son criticadas por sectores de la ciudadanía. En ciudades como Medellín, la reinserción de los exparamilitares atrajo un importante debate sobre la importancia o el énfasis que debía tener la administración municipal a la hora de atender a la población joven y pobre de la ciudad. En ese contexto, los programas sociales de enfoque preventivo, como el denominado *Jóvenes con futuro*, fue criticado por contar con un presupuesto bastante bajo, por surgir solo como respuesta a la presión ciudadana en el marco del proceso de reinserción y por ser una política que “premia” a la población joven pobre por mantenerse al margen del delito (mediante ofertas de formación técnica), en vez de planificar o diseñar de manera participativa una política estructural que busque atender el grave problema de la deuda social con los jóvenes de los estratos bajos de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2012).

Al respecto, se recomienda un equilibrio de énfasis político y presupuestal entre políticas de reinserción, políticas de reparación de víctimas y políticas más amplias dirigidas a garantizar el Estado social de derecho a la población más vulnerable. La pobreza es una de las características generales de excombatientes, víctimas y de un amplio sector de la ciudadanía sin ninguno de los dos estatus; por tanto, si no se tienen en cuenta estas experiencias, la política social podría terminar constituyéndose en un factor más de desigualdad y tensión social.

En quinto lugar, se suman a las tensiones algunos resultados que pueden surgir del mismo proceso de paz; por ejemplo, en caso de configurarse un proceso de “victimización horizontal” o recíproca propio de la guerra total, es posible que surjan bloqueos o limitaciones a la hora de establecer la verdad y la reparación, y que se cree un escenario propicio para la impunidad. Este tipo de proceso de victimización lleva a la igualación, tanto de los actores como de la proporcionalidad de sus crímenes, de las bajas de los unos y de los otros, y diluye la necesidad de atribuir responsabilidades concretas, directas y específicas sobre violaciones graves de los derechos humanos (Orozco, 2003: 37; Rettberg, 2005: 9).

Es importante tener en cuenta el debate que sostiene Orozco (2003), quien señala que los procesos de victimización vertical y unidireccionales, propios de las dictaduras militares, deben privilegiar el castigo en la imple-

mentación de la justicia transicional. Por el contrario, en guerras con procesos de victimización horizontal (barbarismo simétrico), donde se da la existencia de “zonas grises” en las que colapsa la diferenciación entre víctimas y victimarios, se debe privilegiar un modelo de justicia transicional que enfatice en la verdad y el perdón cuando se aplique a las figuras de “colaboradores” y “vengadores”, y en el castigo cuando se ejerza sobre los planificadores y gerentes de la barbarie.

La sexta tensión se refiere a la implementación de mecanismos de alternatividad penal, como las amnistías e indultos. En el marco de un proceso de justicia transicional, dichas fórmulas pueden generar desconfianza en las instituciones por parte de la ciudadanía (como ocurrió en el caso argentino después de la sanción de la ley de Obediencia Debida). Tales medidas pueden llegar a ser entendidas como “extorsivas” y dejar la sensación de una ausencia de diálogo y atención a las razones importantes. Estas deficiencias podrían generar otras formas de violencia e inconformismo social radical (Filippini y Margarrell, 2005: 155).

En este sentido, es pertinente señalar la importancia de las estrategias pedagógicas y comunicacionales que se deben emprender desde las instituciones, los medios masivos de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, las víctimas, la empresa privada, las organizaciones de excombatientes, el gobierno nacional, las fuerzas militares y la ex-comandancia guerrillera. Entre otras razones, porque la percepción sobre el ansia de paz y reconciliación puede ser muy dispar en relación a las situaciones que se viven en los grandes centros urbanos y en las zonas rurales donde la población padece el conflicto de manera directa y permanente. Se debe construir la paz como un estado social y un valor de interés nacional, para la cual se deben tratar también en el ámbito del debate y la comunicación social, las razones y las percepciones que más se oponen y niegan su significado e importancia.

Una séptima tensión se asocia a la participación de la sociedad civil. Tanto Estados como organismos internacionales observan con indisimulado recelo la evolución del fenómeno de la participación protagónica de la sociedad civil y, en particular, de las víctimas en los procesos de justicia y en los procesos de paz. Esto debido a que el carácter emocional de las víctimas y de la ciudadanía pueden contrastar, de manera radical, con las decisiones en pro del fin de las acciones armadas que las cúpulas combatientes de los actores enfrentados y, en especial, la línea dura o guerrillera de cada bando, pueden estar cerca de tomar.

En estas situaciones, las víctimas, en ocasiones asesoradas por organizaciones afincadas en una concepción vengativa y penalmente retributiva de la justicia transicional, pueden llevar a socavar la voluntad de las partes de entrar en una solución negociada del conflicto.

En esta vía, la CPI ha abierto la posibilidad real a la participación y representación legal de las víctimas, aunque de forma más limitada que en los sistemas de justicia nacionales continentales.<sup>29</sup> Tales actores tienden a señalar este fenómeno como incursiones en terreno que “no pertenece” a las víctimas o a la sociedad civil, sino solo a “los que saben” y a “los que cuentan o deben contar” (Palou-Loverdos, 2007: 60-63; 2009: 2).

Finalmente, una última tensión entre la construcción de paz y la justicia transicional obedece a una serie de falencias señaladas por la ONU (2004: 4) en el proceso de transición, como la “falta de voluntad política para introducir reformas, de capacidad e independencia institucional, especialmente en la administración de justicia, de capacidad técnica en el país, de recursos materiales y financieros, de confianza de los ciudadanos en los poderes públicos, de respeto oficial por los derechos humanos por los poderes públicos y, en general, de paz y seguridad”.

Algunas de estas dificultades son problemas endémicos de los Estados; sin embargo, es necesario tener en cuenta que los procesos de transición de la guerra a la paz suelen poner un reto bastante exigente a los aparatos judiciales y, en general, a todas las instituciones de un país. En este sentido, se deben adaptar y formar a los políticos profesionales o tecnócratas, a las distintas ramas del poder público y a las fuerzas militares y policiales, en materia de construcción de paz, para comenzar un proceso de institucionalización de una cultura pacífica y democrática, eficaz a la hora de adelantar los procesos de verdad, justicia y reparación de las víctimas, y que permita la consolidación de la paz. Concretamente, se debe promover una cultura del conflicto constructiva y un control de las pasiones mediante prácticas de comunicación y diálogo con la ciudadanía que no estén mediadas por actores de la comunicación interesados

---

29 Desde la puesta en marcha del Estatuto de Roma, en 2002, la CPI ha debatido sobre los mecanismos de participación de las víctimas en sus procesos penales. En su condición actual, tales mecanismos suelen requerir un representante legal y deben llevarse a cabo “de manera que no sea perjudicial o incompatible con los derechos del acusado o de un juicio justo e imparcial”. De manera general, se establece que tal participación puede ocurrir en diferentes etapas del proceso y puede adoptar diferentes formas, pero le corresponde a los jueces dar instrucciones en cuanto al momento y a la forma de la participación (CPI, 2012).

en debilitar o fortalecer la imagen solo de determinados actores políticos del país (Krumwiede, 1999).

En cuanto a los temas de seguridad, que son complejos y requieren de debates especializados e interdisciplinarios, resulta aconsejable estudiar casos como los centroamericanos (Guatemala y El Salvador). Allí se tuvieron en cuenta factores problemáticos –pobreza, tráfico de drogas, sectores de la población armados y organizados para delinquir y retar el monopolio estatal de la fuerza, etc.– para intentar realizar un esfuerzo mejor en el posconflicto. Otra manera de adelantarse a estos efectos es incluirlos en la agenda de negociación y acuerdos de paz. Deben ser asumidos como ventanas de oportunidad para debatir con un nuevo aire sobre apuestas profundas de tratamiento alternativo de los grandes problemas que tiene el país en materia de participación política democrática, políticas de juventud, política antidrogas, cultivos ilícitos, distribución y uso de la tierra, entre otros.

Esta realidad compleja produce una concepción pesimista del logro de la paz en países con altos grados de ilegalidad, miseria, atraso económico e inequidad. Sin embargo, es precisamente ese panorama el que resalta la apuesta de Bell (2011) por abocar la imaginación moral y política para permitir a la sociedad crear los baluartes para una paz sostenible, capaz de superar y controlar los factores negativos que siembran la injusticia y la calamidad en amplios sectores de la población.

## Conclusiones

El texto mostró la tensión actual a la que se enfrentan los países que intentan construir una salida negociada a la guerra y aplicar el DIDH. Estos objetivos exigen al Estado cierta discrecionalidad para realizar cambios institucionales que permitan incentivar la negociación, el desarme, la desmovilización y la reinserción de los rebeldes; asimismo, lo obligan a reconocer y respetar los derechos de las víctimas garantizando el acceso a la verdad, la justicia y la reparación. Esta, que es una tensión que se inscribe en el ámbito de la justicia, encuentra en la *lex pacificatoria* una opción para ser resuelta de manera novedosa, que posibilita el tránsito a una paz segura y sostenible.

La propuesta de *lex pacificatoria*, desarrollada recientemente en Europa por Christine Bell, explora las fórmulas utilizadas en diferentes países para afrontar el reto de lograr una paz negociada y acatar a su vez el DIDH. Se resalta la importancia que tienen los contextos específicos de cada país para

discutir y diseñar acuerdos normativos autónomos y soberanos capaces de dialogar y potenciar puntos de equilibrio entre los procesos políticos de construcción e implementación de acuerdos de paz y el avance del paradigma cosmopolítico del derecho que promueve el DIDH. Esta propuesta también resulta interesante para comprender casos como el colombiano, donde la persistencia de un empate militar negativo, la imposibilidad de tener un final cerrado (rendición o victoria militar definitiva de una parte) y la necesidad de plantear un proceso de paz abierto, estimula el debate sobre la pertinencia y validez jurídica y política de los acuerdos de paz. Atendiendo al contexto, estos deben estar compuestos por pactos en aspectos operativos, sustantivos y en temas de justicia transicional como alternatividad penal, procesos de verdad y de reparación.

En síntesis, el texto mostró las tensiones transcionales en torno a la participación de la sociedad civil y de las víctimas en los procesos de paz; la aparente polaridad entre justicia y paz y entre democracia y justicia —referida a temas como perdón, olvido y alternatividad penal—; y la utilización de recursos económicos en programas de transición hacia la paz y reparación administrativa, entre otros aspectos que deben ser considerados de manera singular para poner fin a los conflictos armados internos de manera negociada reconociendo el derecho internacional.

## Bibliografía

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. 2012. *Jóvenes con Futuro*. Disponible en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://592bef20435dda8e10af1395d454a9ea>. (Consultado 10 de diciembre de 2012).
- BASTENIER, Miguel. 2000. “La incivil guerra colombiana”. *El País*, noviembre 30.
- BELL, Christine. 2000. *Peace agreements and human rights*. Nueva York, Oxford University Press.
- . 2008. *On the law of peace: peace agreements and the lex pacificatoria*. Oxford University Press.
- . 2011. *Peace agreements and the law of peace. A consultative paper exploring issues relevant to peace processes in the Philippines*. Paper commissioned by the philippine programme of international alert.

- BICKFORD, Louis 2004. "Transitional Justice". En: *The Encyclopedia of Genocide and Crimes against Humanity*, USA, MacMillan Reference, pp. 1045-1047.
- CASTAÑO, Oscar. 2010. *Conflicto sin final, espejismo de la paz. Diálogos exploratorios entre el Gobierno de Álvaro Uribe y el ELN 2005-2007*. Tesis de grado para optar al título de Politólogo en la Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencia Políticas, Programa de Ciencia Política.
- CEBALLOS, Marcela. 2007. "Alcances de las políticas de reparación a víctimas del conflicto armado interno en Colombia y en Perú". En: revista *Aportes Andinos*, febrero de 2007. En: [www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/colpaz/documents/LACNNRvsPERU.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/colpaz/documents/LACNNRvsPERU.pdf).
- COLLEEN, Dugan. 2005. Prólogo. En: Rettberg, Angelika (comp.) *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- CORTÉS, Francisco. 2012. El derecho internacional penal y el asunto de la amnistía. El caso de las Farc. Artículo producto del proyecto de investigación: "Los fundamentos normativos de la democracia y el problema de la representación política", aprobado por el Centro de Investigación de la Universidad de Antioquia CODI.
- CORTE PENAL INTERNACIONAL –CPI– (diciembre 13 de 2012). *Victims and witnesses*. Disponible en: [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/structure%20of%20the%20court/victims/Pages/victims%20and%20witnesses.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/victims/Pages/victims%20and%20witnesses.aspx). (Consultado el 10 de diciembre de 2012).
- DUGGAN, Colleen. 2005. "Prefacio". En: Rettberg, Angélica (comp.). *Entre el Perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Uniandes; Canadá, International Development Research Centre.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU ECP. 2012. Conflictos armados. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/12/cap01e.pdf>. (Consultado el 3 de diciembre de 2012).
- EL COLOMBIANO (24 de mayo de 2010). Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/colombia\\_esta\\_en\\_lista\\_de\\_los\\_llamados\\_paises\\_civetas/colombia\\_esta\\_en\\_lista\\_de\\_los\\_llamados\\_paises\\_civetas.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/colombia_esta_en_lista_de_los_llamados_paises_civetas/colombia_esta_en_lista_de_los_llamados_paises_civetas.asp).

- EVANS, Gareth. 2008. *The Responsibility to Protect. Ending mass atrocity crimes once and for all*. Brookings Institution Press. Washington D.C. 2008.
- FARC-EP, GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA, TESTIGOS DE LOS GOBIERNO DE CUBA Y NORUEGA. 2012. Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Agosto 26 de 2012. La Habana, Cuba. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>.
- FILIPPINI, Leonardo y MARGARRELL, Lisa. 2005. "Instituciones de la justicia de transición y contexto político". En Rettberg, Angélica (comp.). *Entre el Perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Uniandes; Canadá, International Development Research Centre.
- FISAS, Vicenç. 1998. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona, Icaria.
- . 2004. *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona, Paidós.
- . 2011. *Anuario procesos de paz 2011*. Barcelona, Escola de Cultura de Pau e Icaria editorial.
- GALTUNG, Johan. 1975. Peace: Research, Education, Action. *Essays in Peace Research, PRIO*, Christian Ejlertsen, Copenhagen, Vol. 1, N° 25, pp.29-46.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES (IEPRI). 2006. *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá, Norma.
- KANT, Immanuel. 1989. *La Metafísica de las Costumbres*. Madrid, Tecnos.
- KLEINGELD, Pauline. 2010. "Weltbürger im eigenen Land. Über Patriotismus und Kosmopolitismus", en: *Kosmopolitismus. Zur Geschichte und Zukunft eines umstrittenen Ideals*, Lutz-Bachmann, M., Niederberger, A., Schink, P. Göttingen, Velbrück Wissenschaft.
- KRUMWIEDE, Heinrich. 1999. "Posibilidades de pacificación de las guerras civiles: Preguntas e hipótesis". En: Waldman, Peter y Reinares, Fernando. (comp.) *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*, pp. 109-125. Barcelona, Paidós.
- MEDINA, Carlos. 2009. *Conflicto Armado y Procesos de Paz en Colombia. Memorias casos FARC-EP y ELN*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y INIJUS.

- NASI, Carlo. 2007. *Cuando Callan los Fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamerica*. Bogotá, Norma.
- . 2010. “El rol de la sociedad civil en el inicio de las negociaciones de paz”. En: González, C., Herbolzheimer, K., Montaña, T. *La vía ciudadana para construir la paz. Más allá de la derrota o la negociación*. Bogotá, Indepaz.
- NICKEL, James. 2007. *Making Sense of Human Rights*, Malden. Blackwell Publishing.
- ONU. 2004. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Informe del Secretario General, UN Doc. S/2004/616 (reemitido el 23 de agosto de 2004).
- ORÉ, Gaby y HERBOLZHEIMER, Kristian. 2007. “La justicia en los procesos de paz: del dilema a la oportunidad”. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N° 97, 2007, Fuhem.
- OROZCO, Iván. 2003. *La postguerra colombiana: divagaciones sobre la venganza, la justicia y la reconciliación*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper #306.
- PALOU-LOVERDOS, Jordi. 2009. *Justicia pacífica y paz justa: aproximaciones globales orientadas a la armonía a partir de las víctimas y la sociedad civil*. Documento del Seminario Internacional sobre Derechos Humanos y Justicia Transicional organizado por la Escuela de Cultura de Paz y la Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, de la Generalitat de Catalunya, junio de 2008.
- . 2007. Esperanzas para la justicia universal. *Abogados, Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, N° 42, febrero de 2007.
- PÉCAUT, Daniel. 2001. *Guerra contra la sociedad*. Bogotá, Espasa.
- PIZARRO, Eduardo. 2004. *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, Norma.
- POGGE, Thomas. 2002. *World poverty and human rights*. Oxford, Polity Press.
- POSADA, Eduardo. 2001. ¿Guerra civil? ¿Guerra contra los civiles? ¿Violencia generalizada? Sobre la naturaleza del conflicto interno en Colombia. Fundación Ideas Para la Paz. Disponible en [http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download\\_documentos/guerra\\_civil.pdf](http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_documentos/guerra_civil.pdf). (Consultado 13 de junio de 2012).

- RETTBERG, Angelika. 2005. "Reflexiones introductorias sobre la relación entre construcción de paz y justicia transicional". En Rettberg, Angélica (comp.) *Entre el Perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Uniandes; Canadá, International Development Research Centre.
- SCHULTZE-KRAFT, Markus. 2010. "La estrategia de resolución integral del conflicto armado y la construcción democrática del poder y del orden en Colombia". En: Vargas, Alejo. (comp.). *Colombia: escenarios posibles de guerra o paz*. Universidad Nacional de Colombia. INIJUS. Bogotá, 2010
- SPRINGER, Natalia 2005. *Desactivar la guerra. Alternativas audaces para consolidar la paz*. Bogotá, Aguilar.
- STEWART, James. 2003. Hacia una definición única de conflicto armado en el derecho internacional humanitario. Una crítica de los conflictos armados internacionalizados. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 30-06-2003.
- TEITEL, Ruti. 2000. *Transitional Justice*. Nueva York, Oxford University Press.
- UPRIMNY, Rodrigo y SAFFON, María. 2005. "Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades". En: Rettberg, Angélica (comp.). *Entre el Perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Uniandes; Canadá, International Development Research Centre.
- UPRIMNY, Rodrigo. 2007. Transitional Justice Without Transition? Possible lessons from the use (and misuse) of transitional justice discourse in Colombia. International Center for Transitional Justice (ICTJ). En: <http://www.peace-justice-conference.info/download/WS%20-%20expert%20paper%20-%20Uprimny.pdf>. Fecha de consulta: 16 de abril de 2012.
- UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (UCDP). 2010. Definitions. UCDP Database: Uppsala University. [en línea]. Disponible en: [www.ucdp.uu.se/database](http://www.ucdp.uu.se/database). (Consultado el 11 junio 2010).
- VALENCIA, León. 2005. Prólogo. "En el pasado la generosidad fue nuestra, en el futuro tendrá que ser del Estado". En: Valencia, León; Hernández, Fernando; Sanguino, Antonio; Joe Broderick, Walter y Celis, Luis Eduardo. (2005). *El Regreso de los Rebeldes. De la firma de las armas a los pactos, la crítica y la esperanza*. Bogotá, Corporación Nueva Arco Iris y Cerec.

- VALENCIA, Germán; Alderid GUTIÉRREZ y Sandra JOHANSSON. 2012. “Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos”. *Estudios Políticos*. N° 40, pp. 149-174.
- VALENCIA, Hernando. 2010. “Justicia transicional y acuerdos de paz: hacia una ‘*lex pacificatoria*’”. En: Carmelo Faleh y Carlos Villán (comp.). *Estudios sobre el derecho humano a la paz*. Catarata, Madrid, 2010. P. 155-166.
- WALDMANN, Peter. 2007. *Guerra civil, terrorismo y anomia social: El caso colombiano en un contexto globalizado*. Bogotá, Norma y Fundación Konrad Adenauer.



**Perspectivas conceptuales y normativas  
sobre la construcción de paz en Colombia**



# LEGISLACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA: ¿PROCLAMAS DE PAPEL?

Oscar David Andrade Becerra\*  
Lina Johanna Barrera Camelo\*\*

## Introducción

La esperanza en conseguir la paz en Colombia renació en 1991 con la promulgación de la nueva Constitución Política y el desarrollo de un gigantesco dispositivo normativo dirigido a apuntalar los acuerdos de paz conseguidos con las guerrillas, las medidas para enfrentar el terrorismo de las mafias narcotraficantes y las reformas democratizadoras planteadas en la Carta. Sin embargo, veinte años después, el país sigue agobiado por el conflicto armado y el narcotráfico; además, otras formas de violencia, como la intrafamiliar y la sexual, adquieren dimensiones cada vez más preocupantes. Aunque los diferentes tipos de normas (Constitución, leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, etcétera) tienen un importante potencial para convertirse en una herramienta de construcción de paz (pues contando con el respaldo de la legitimidad —en tanto son creadas y discutidas en corporaciones de elección popular— y la coercibilidad estas normas tienen la potestad de determinar las acciones del Estado y de los actores de la sociedad civil frente a un fenómeno de violencia particular), es evidente que el marco normativo no ha conseguido los resultados esperados.

En ese orden de ideas, el objetivo del presente capítulo es hacer un somero balance de la legislación colombiana orientada hacia la construcción de paz. Para tal fin, en un primer momento se plantea una reflexión sobre la paz como un derecho constitucional de tercera generación y las implicaciones que tal estatus plantea. En el segundo apartado, se expone un panorama general

---

\* Investigador del Observatorio de Construcción de Paz. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: ocardab1@gmail.com

\*\* Asistente del programa especial de apoyo jurídico y psicológico a víctimas civiles sobrevivientes de MAP, MUSE, AEI y REG. Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: lina.barrera87@gmail.com

de las estrategias a las que la legislación ha recurrido para enfrentar el conflicto armado: regulación, coerción, negociación y transición. Asimismo, se describe la respuesta desplegada por el Estado para enfrentar otras modalidades de violencia, como la intrafamiliar y la sexual y los conflictos comunitarios. Finalmente, en el tercer acápite se lleva a cabo un balance de la legislación, identificando sus falencias a la hora de contener la violencia en el país y argumentando que las dinámicas de fluctuación, coexistencia y oposición entre concepciones positivas y negativas de construcción de paz explican en gran parte su falta de efectividad.

## **I. Constitución y paz**

El ideario constitucionalista moderno occidental plantea que existe una contraposición esencial entre la guerra —que evoca el desorden, el caos, la violencia, la incertidumbre y la ilegitimidad— y el derecho —que acota el orden, la paz, la seguridad y la legitimidad—, de tal forma que el Estado solamente puede originarse allí donde la guerra ha sido abandonada, o por lo menos existen unas condiciones mínimas de paz (Montoya, 2008: 35-36). Siguiendo esta premisa, la promulgación de la Constitución, en tanto pacto social fundamental, es la evidencia de que una comunidad política puso fin a la guerra e institucionalizó un orden social y un poder soberano que cuenta con la capacidad y la legitimidad para promulgar normas jurídicas que, a su vez, emanan de la soberanía popular.

Pese a que la idea de que de la mano de la Constitución y la ley una sociedad supera la barbarie y alcanza la civilización y el progreso ha estado profundamente implantada en la cultura política y la tradición normativa de Colombia (Lemaitre, 2009: 1), la historia del país está llena de momentos constituyentes en los cuales no solo no se alcanzó la paz, sino que la propia Constitución se convirtió en una “carta de batalla” en las violentas disputas partidistas (Valencia, 1997). Frente a esos antecedentes, era perfectamente válido pensar que la nueva Constitución promulgada en 1991 no transformaría drásticamente la realidad del país, pero una serie de signos alentadores presentes en la coyuntura nacional, y las novedosas y garantistas características de esta Constitución, hicieron que nuevamente se depositara en ella la confianza para dejar en el pasado la violencia endémica que ha azotado a Colombia.

En primer lugar, al concretar los acuerdos alcanzados en los exitosos procesos de paz con las guerrillas (M-19, EPL, Quintín Lame y el PRT), la nueva carta política prometía ofrecer las herramientas necesarias para conseguir el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes de los grupos armados. En segundo lugar, ante la dimensión que venía adquiriendo la violencia asociada al narcotráfico, ofrecía alternativas jurídicas para que los carteles cesaran la escalada terrorista que habían emprendido contra el Estado y se sometieran a la justicia (Vargas, 2011; Villarraga, 2011a).

En tercer lugar, y este es un elemento crucial, la Constitución promovió reformas políticas dirigidas a modernizar el Estado y aumentar los niveles de inclusión, participación y apertura democrática, pues se partía de la premisa de que la violencia era el resultado de la histórica clausura del sistema político y la exclusión (Villarraga, 2011a; Gutiérrez, 2011: 421-423). De hecho, muestras prometedoras en ese sentido se vieron desde el proceso de movilización ciudadana que promovió la promulgación de la Constitución –encarnado especialmente en el movimiento de la Séptima Papeleta– y en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, que agrupó diversas fuerzas políticas y sociales –incluidos los partidos tradicionales y nuevos partidos conformados por exguerrilleros–, registró altos niveles de votación para elegir a sus miembros y demostró un ejercicio democrático sin antecedentes a la hora de negociar y construir los consensos que finalmente quedarían plasmados en el nuevo texto constitucional (Vargas, 2011; Villarraga, 2011a).

Gracias al calado de las reformas, incluso para aquellos que dudaban que la Constitución fuera una “varita mágica” que acabaría inmediatamente con la violencia, parecía ser este el camino indicado para lograr la paz en el futuro (Lemaitre, 2009: 1). A diferencia de las anteriores, “la Constitución Política de 1991 constituye el mayor aporte para la recuperación de la paz por cuanto recuperó la soberanía popular, consagró derechos y garantías fundamentales y fue el fundamento para los pactos de paz conseguidos con las guerrillas. A la vez, creó condiciones políticas e institucionales para superar tanto las condiciones de violencia estructural representadas en la inequidad y la exclusión como las propias del conflicto armado y los factores de violencia” (Villarraga, 2011b).

De hecho, en un suceso sin antecedentes en la historia constitucional colombiana, la paz se elevó a la categoría de precepto constitucional en calidad

de derecho (artículo 22) y deber (artículo 95).<sup>1</sup> Aunque las constituciones de 1832 y 1886 mencionaban la paz como un bien público, solamente hasta 1991 comenzó a figurar como uno de los fines esenciales del Estado, junto con el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en su texto, el estímulo a la participación ciudadana, la defensa de la independencia nacional y la integridad territorial y la vigencia de un orden justo (Sánchez, 2011).

Ahora bien, el análisis de la Corte Constitucional ha diferenciado los efectos de la interpretación de la paz como un derecho subjetivo concreto, depositado en el individuo, y como un derecho colectivo abstracto, del cual es titular la sociedad. En el primer caso, el derecho a la paz se refiere a la protección que el ordenamiento jurídico debe garantizar a la tranquilidad de las personas en su esfera personal; así entendido, el derecho a la paz constituye un derecho fundamental de cuya garantía depende la efectividad de los demás derechos civiles y políticos de la persona.<sup>2</sup>

En el segundo caso, la Corte ha manifestado reiteradamente que el derecho de los ciudadanos a vivir en una sociedad en paz no debe considerarse fundamental, sino como un derecho de tercera generación “que requiere el concurso para su logro de los más variados factores sociales, políticos, económicos e ideológicos que, recíprocamente se le pueden exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria”.<sup>3</sup> En ese sentido, la Corporación ha señalado los elementos que componen el derecho a la paz como derecho social:

Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflic-

---

1 La Constitución también resalta en otros artículos el derecho a la paz como un fin del Estado y una herramienta para la consolidación del contenido axiológico de la misma. El artículo 67 señala la enseñanza del respeto a la paz como uno de los objetivos de la educación a los colombianos. El artículo 12 transitorio consignaba la facultad del Ejecutivo de “establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrán lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos en proceso de paz”.

2 Sentencia T-439 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia T-008 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz.

tos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales.<sup>4</sup>

Ser considerado de tercera generación, le otorga al derecho a la paz tres efectos cruciales: primero, no siendo un derecho fundamental, podrá ser regulado por cualquier tipo de ley;<sup>5</sup> segundo, no tendrá aplicación inmediata, ya que debe contar con desarrollo legal y diversos factores que permitan su progresiva realización dentro del Estado de Derecho; y tercero, derivado de lo anterior, no puede ser protegido directamente por vía de tutela, ya que cualquier exigencia que se haga sobre el mismo no debe medirse por su protección o desprotección, sino por los esfuerzos que realice el Estado para darle cumplimiento. En otras palabras, el Estado adquiere una obligación de medio, en la cual no se evalúan los resultados, sino la adecuada canalización de los esfuerzos institucionales para satisfacer progresivamente el derecho.

De hecho, el Decreto 2591 de 1991, que regula los aspectos procedimentales de la acción de tutela, prohíbe expresamente que esta pueda ser usada para proteger “derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política”. Esto obedece a que la acción de tutela es un mecanismo especial de uso subsidiario y su procedencia requiere que no existan otros medios judiciales de defensa; los derechos colectivos tienen acciones específicas para su protección, como las acciones de grupo o las populares.

En suma, a pesar que la paz se encuentra en el capítulo en el cual se consagran los derechos fundamentales, la Corte ha interpretado que es un derecho multifacético: “constituye uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; un fin fundamental de Estado colombiano; un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; un derecho subjetivo de cada uno de los seres

4 Sentencia T-102 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Por mandato constitucional, la regulación de los derechos fundamentales tiene reserva de ley estatutaria, debido a la trascendencia de los contenidos allí incorporados.

humanos individualmente considerados; y un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento”.<sup>6</sup> Como tal, el derecho a la paz requiere el desarrollo de normas, políticas e iniciativas públicas y privadas de muy diverso tipo para hacerse efectivo.

## II. Panorama general de la normatividad en construcción de paz

Partiendo de ese postulado, desde principios de la década del noventa se ha venido desplegando un amplio dispositivo jurídico para materializar las aspiraciones del proceso político, social y constitucional relativo a la paz en Colombia. Este dispositivo está compuesto por diferentes tipos de normas, ordenadas jerárquicamente de acuerdo a sus potestades y alcances territoriales. La norma suprema es la Constitución,<sup>7</sup> que determina la organización del Estado –garantizando el balance de poderes–, establece sus principios y consagra sus derechos y deberes, junto con los de los ciudadanos.

En segundo término, la propia Constitución señala que las leyes legítimamente expedidas por el Congreso cuentan con prelación dentro del ordenamiento, ya que de ellas, y de su obediencia por parte de las instituciones, provienen todos los demás esquemas normativos que organizan el Estado.<sup>8</sup> En principio, las leyes desarrollan los mandatos constitucionales y concretan los valores que de la Carta emanan, como lo muestra Alexy (1994: 75) en la relación que establece entre los principios y las reglas: “las reglas son normas que, cuando se cumple el tipo de hecho, ordenan una consecuencia jurídica definitiva, es decir, cuando se cumplen determinadas condiciones, ordenan,

---

6 Sentencia C-370 de 2006.

7 “El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea”. Sentencia C-037 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

8 “Las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa [...]. Esta conclusión se extrae de diversas disposiciones, entre otras aquellas referentes a los deberes y facultades que, según el artículo 189 de la Constitución, le corresponden al presidente frente a ley. En efecto, esta disposición le impone ‘promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento’ (numeral 10°), y ‘ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes’ (numeral 11°). Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obediencia y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella”. Sentencia C-037 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

prohíben o permiten algo definitivamente o autorizan definitivamente hacer algo [...] en cambio los principios son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible, según las posibilidades fácticas y jurídicas”.

Al tener la potestad de mandar, prohibir, permitir o castigar conductas a lo largo y ancho del territorio nacional, las leyes constituyen una herramienta crucial para materializar la paz en todas sus dimensiones; sin duda, las políticas públicas, los marcos jurídicos de los procesos de paz, la protección del derecho a la tranquilidad y los deberes de convivencia son expresiones claras de la forma en que la ley canaliza las pretensiones constitucionales de realizar el derecho a la paz, desde los diferentes ángulos de pensamiento político que forjan las decisiones del Congreso de la República.

Los demás actos administrativos de carácter normativo –ordenanzas, decretos, reglamentos, acuerdos, etcétera– están sujetos a la Constitución y a la ley por el marco de acción de las autoridades que las expiden; así, aun cuando estas no prevean un orden jerárquico explícito, las competencias de quien las profiere determinarán la prevalencia de una norma sobre otra en el ordenamiento jurídico.<sup>9</sup> Estas normas de menor prevalencia desarrollan los mandatos de aquellas de mayor jerarquía que les dan sustento, dependiendo de la escala que ocupen. En ellas, las instituciones buscan compartir, extender y aplicar los efectos de las leyes al territorio sobre el que ejercen jurisdicción,<sup>10</sup> concretando en medidas específicas los lineamientos que aquellas delimitan. Muestra de eso es la creciente inclusión de políticas relacionadas con víctimas del conflicto armado en los planes de desarrollo de departamentos y municipios, tras la expedición de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras).<sup>11</sup>

9 “La Constitución no prevé explícitamente una relación de supremacía, aunque ella podría deducirse, de conformidad con un criterio orgánico, por la jerarquía de las autoridades que las profieren, esta sí señalada por la Constitución; o de conformidad con un criterio material, atendiendo a su contenido, para indicar que aquellas normas que desarrollan o implementan otras, o las refieren a situaciones particulares, se someten a las que pretenden desarrollar”. Sentencia C-037 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

10 El Decreto 1222 de 1986, que contiene el Código de Régimen Departamental, especifica las funciones administrativas de los Concejos y Asambleas, que jurídicamente se expresan a través de acuerdos y ordenanzas, respectivamente.

11 Ejemplos de esto son las Ordenanzas 21/2012 de la Asamblea de Bolívar, 04/2012 de la Asamblea de Boyacá, 687/2012 de la Asamblea de Caldas, 047/2012 de la Asamblea del Cesar, 338/2012 de la Asamblea de la Guajira y los acuerdos 07/2012 del Concejo de Medellín, 07/2012 del Concejo de Barranquilla y el 326/2012 del Concejo de Cali.

Estas normas jurídicas extraen su efectividad de dos fuentes principales: la coercibilidad legal<sup>12</sup> que ostentan y la legitimidad popular. En efecto, la monopolización de la violencia física otorga al Estado la autoridad para imponer sanciones coactivas a los infractores de las normas (Weber, 1977: 44); por otro lado, el hecho de que las normas nazcan en corporaciones de elección popular supone que traducen la voluntad popular, lo cual brinda la legitimidad para establecer el marco de acción de las instituciones e imponer obligaciones a los ciudadanos. No obstante, estos dos mecanismos operan en doble vía, pues simultáneamente establecen deberes para las entidades y funcionarios públicos, quienes adquieren la obligación de cumplir la ley y materializar sus disposiciones; igualmente, las normas establecen formalmente los derechos de los ciudadanos, quienes pueden impugnar (legal y políticamente), las carencias de las propias normas.

En pocas palabras, las normas trazan el marco de acción de las instituciones frente a una situación concreta (problemática o no), dando por descontado que sus postulados son legítimos y, como tal, pueden ser impuestos por la fuerza –la cual no es absoluta, sino que en todo caso tiene que ajustarse a los postulados legales y constitucionales del Estado social de Derecho–. Sobre esa base, a continuación se expondrá un sucinto panorama de las estrategias que ha desplegado el Estado colombiano para enfrentar los fenómenos de violencia que aquejan al país.

#### *a. Conflicto armado: regulación, coerción, negociación y transición*

Por notorios motivos, el problema más acuciante para el Estado colombiano ha sido el conflicto armado interno. Desde hace medio siglo, este ha significado para el país inmensos costos humanos, materiales y e incluso ambientales, obstruyendo el desarrollo económico; se ha entrecruzado, y ha exacerbado, otras formas de violencia, como el narcotráfico y la delincuencia común; debido a efectos como los tráfico ilegales, el flujo de refugiados y la movilidad de grupos armados, ha ocasionado tensiones con otros gobiernos; ha permeado las contiendas políticas y las movilizaciones sociales, polarizando

---

12 Esta coercibilidad puede desarrollarse en dos dimensiones: por un lado, la que el aparato ejerce sobre los ciudadanos a través de la fuerza, en sus más diversas expresiones. Por otro lado, existe la potestad disciplinaria sobre sus funcionarios, para controlar la aplicación que estos hagan de la ley.

las opiniones y ha dado pie a acusaciones destinadas a restar legitimidad a sus participantes. La lista es interminable.

A través de la legislación se han impulsado cuatro grandes estrategias para tratar de poner fin a la conflagración: regulación, coerción, negociación y transición. La primera se llevó a cabo mediante la aprobación de una serie de tratados internacionales y convenios de cooperación en materia de Derecho Internacional Humanitario, siendo los más relevantes los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales, que fueron introducidos al ordenamiento nacional a través de las leyes 5 de 1960, 11 de 1992 y 171 de 1994 y han sido apuntalados a través del Código Penal Militar (Ley 522 de 1999) y el Código Penal Ordinario (Ley 599 de 2000).

Conscientes de que la eliminación absoluta de la guerra como una forma de tramitar los conflictos es imposible, tanto a nivel internacional como nacional, estas normas pretenden mitigar sus efectos, otorgando protección a quienes no participan de las hostilidades y limitando los métodos y medios para conducir las mismas (por ejemplo, prohibiendo la utilización de armamento excesivamente destructivo). Con los convenios, los Estados también contraen la obligación de divulgar el DIH, en especial a sus fuerzas armadas; además, deben promulgar leyes para prevenir y castigar las violaciones al mismo y garantizar la labor de las entidades humanitarias (Cruz Roja y Media Luna Roja).<sup>13</sup> Esto no significa que la protección del DIH sea una responsabilidad exclusiva del Estado, pues lo ideal es que sea respetado y difundido por todos los actores del conflicto (CICR, 2004). Acatar el Derecho de Ginebra evita que la guerra se lleve al extremo de la inhumanidad y el exterminio; además, respetarlo cabalmente puede traer beneficios políticos para las respectivas partes enfrentadas, pues brinda mayor legitimidad a su lucha y credibilidad al momento de una posible negociación (Robledo y Serrano, 1999: 76-79).

Junto con el DIH, la legislación buscó promover el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como una forma de regular el conflicto interno y proteger a las víctimas del mismo.<sup>14</sup> Efectivamente, a raíz del violento

---

13 En ese sentido, las leyes 852 de 2003 y 875 de 2004 protegen y regular la misión y las actividades humanitarias de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

14 Aunque estas dos ramas del derecho internacional público coinciden en el objetivo de proteger los derechos fundamentales (como la vida, la integridad personal y la libertad, entre otros) y la dignidad del ser humano, tienen algunas diferencias significativas (Robledo y Serrano, 1999: 14-19; CICR,

contexto político y social de los años ochenta y noventa, los derechos humanos fueron una marcada preocupación en la nueva Constitución y en las normas posteriores. Para garantizar el respeto a los mismos, la Carta consagró la prevalencia de los tratados internacionales en el orden interno y prohibió la suspensión de los derechos humanos en caso de la declaratoria de un estado de excepción (Robledo y Serrano, 1999: 13). Sobre esa base, se promulgaron un par de leyes (288 y 319 de 1996) mediante las cuales Colombia ratificó los tratados sobre la materia y adquirió las consecuentes responsabilidades, como indemnizar a las víctimas y cooperar económica y técnicamente con otros Estados para materializar las diferentes generaciones de derechos humanos. Finalmente, una de las leyes más importantes para defender el DIH y el DIDH es la 742 de 2002, que ratifica el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

En ese marco, el Estado colombiano profundizó las herramientas legislativas para enfrentar violaciones particularmente graves a los derechos humanos que se dan en el contexto del conflicto armado interno, como el desplazamiento, la desaparición forzada y el secuestro. Para enfrentar el primer problema, se promulgó la Ley 387 de 1997, que obliga al Estado a formular y adoptar las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento forzado y garantizar la atención, protección y estabilización socioeconómica de sus víctimas. Ante el segundo problema, se proclamaron leyes (707 de 2001, 1408 de 2010, 1418 de 2010 y 1531 de 2012) que conminan al Estado a prohibir y castigar esa práctica, cooperar internacionalmente para erradicarla, localizar e identificar a los desaparecidos y otorgar beneficios patrimoniales a sus familiares.

---

2004): 1. Sujetos destinatarios: mientras que en el DIDH son exclusivamente los Estados, en el DIH son los Estados, las partes en conflicto (internacional o no internacional), las fuerzas armadas y los grupos armados organizados. 2. Sujetos protegidos: en el DIDH es la persona humana en general, mientras que en el Derecho de Ginebra son los no combatientes, es decir, las personas que tuvieron que abandonar las hostilidades (porque fueron capturados o heridos) y los civiles que, por definición, no participan en la guerra. 3. Sujetos responsables: tradicionalmente se considera que el único responsable por la violación de los derechos humanos es el Estado, pues es quien tiene la responsabilidad de velar por la seguridad y el bienestar de los ciudadanos; además firma los tratados y acuerdos internacionales respectivos, asumiendo la responsabilidad ante la comunidad internacional. En el caso del DIH, son considerados individualmente responsables todos aquellos actores que participan en la conflagración. 4. Ámbito de aplicación: el DIDH es aplicable en todo momento y lugar, pero los Estados tienen derecho a suspender temporalmente algunas de sus disposiciones durante un conflicto armado. Por el contrario, el DIH solamente es aplicable en un contexto de conflicto armado internacional (Protocolo I) o no internacional (Protocolo II, artículo 3º Común).

En el caso del secuestro, que se convirtió en un delito complejo porque fue utilizado por la guerrilla y los paramilitares para presionar políticamente, amedrentar y conseguir recursos financieros, el Estado intentó reaccionar contundentemente. A través de duras leyes (40 de 1993, 282 de 1996, 837 de 2003, 986 de 2005 y 1436 de 2011) se tipificó el delito y se definieron las circunstancias que lo agravan o lo atenúan, se establecieron instituciones dedicadas a combatirlo (como el Gaula) y se diseñaron instrumentos para defender y reivindicar los derechos de las víctimas y sus familias. Combinando mecanismos judiciales y policivos, este entramado legal pretendió desestimular la rentabilidad del secuestro y la extorsión, instaurando fuertes castigos penales (hasta 40 años de cárcel, llegando a tener una pena mayor que el homicidio simple) y altísimas multas (500 salarios mínimos mensuales) para quienes incurran en la práctica.

Este tipo de fórmulas ideadas para afrontar delitos como el secuestro y la desaparición forzada dan muestra de la segunda estrategia desplegada por el Estado colombiano para acabar con las formas de violencia emanadas del conflicto armado, que consiste en tratar de desactivarlas mediante mecanismos coercitivos. A través de la normatividad, se ha procurado definir las conductas que configuran los delitos asociados con la violencia, con el fin de establecer los castigos y las estrategias de confrontación correspondientes y dotar a las entidades oficiales con los poderes necesarios para aplicarlas. Así, a la par del secuestro y la extorsión, se han ampliado las potestades del Estado y se ha endurecido el régimen penal para los delitos relacionados con el narcotráfico, la trata de personas, el comercio de armamento y explosivos, la delincuencia organizada y el terrorismo.

La tercera estrategia legislativa de construcción de paz ha sido el fomento de negociaciones con los grupos armados al margen de la ley. En esa dirección, destacan las leyes 418 de 1997<sup>15</sup> y 434 de 1998. El objetivo principal de la primera es brindar una serie de disposiciones que faciliten el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas ilegales de carácter político, tales como la creación de zonas de distensión, la suspensión de órdenes

---

15 Esta norma ha sido prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, entre otras. De igual forma, estas leyes han cambiado algunas de las disposiciones originales, por ejemplo en materia de servicio militar, potestades de los representantes gubernamentales autorizados para buscar acuerdos de paz, subsidios a las víctimas de la violencia y composición de las instituciones dedicadas a promover medidas de convivencia y reconciliación.

de captura para quienes participen en los diálogos, y la concesión de indultos para delitos políticos. Asimismo, incluye medidas de protección y asistencia a las víctimas del conflicto armado en materia de salud, vivienda, crédito y educación (Echeverri y García-Peña, 1998: 8-9).

Por su parte, la Ley 434 instituye el Consejo y el Comité Nacional de Paz, así como los Consejos Regionales de Paz, como órganos dedicados a facilitar la colaboración entre las entidades estatales y las de la sociedad civil para buscar alternativas que permitan superar el conflicto armado interno, particularmente la negociación con los grupos armados. En conjunto con la 418, esta Ley completaría el marco legal para “elaborar una política de paz de Estado, con la amplia y activa participación de la sociedad civil, que trascienda los cuatrenios presidenciales, y que tenga la solidez y durabilidad requeridas para transitar con certeza hacia la terminación de la guerra y la generación de las condiciones para lograr una paz firme y duradera” (Echeverri y García-Peña, 1998: 5).

Finalmente, en Colombia se ha utilizado la justicia transicional como una cuarta estrategia de construcción de paz. Esta modalidad de justicia hace referencia al conjunto de medidas jurídicas y políticas dirigidas a orientar los procesos de cambio político y enfrentar los crímenes cometidos por regímenes autoritarios o en el marco de conflictos violentos. Dichas medidas comprenden la desmovilización, desarme y reintegración de combatientes; el juzgamiento de los culpables de violaciones a los derechos humanos y el derecho humanitario; el esclarecimiento de las verdaderas motivaciones económicas y políticas de la violencia y sus responsables (a través de mecanismos como las comisiones de la verdad); la reparación de las víctimas y la ejecución de reformas institucionales destinadas a evitar la repetición de la violencia (por ejemplo la reforma agraria, la reducción de las fuerzas armadas, la apertura del sistema electoral, entre muchas otras).

A diferencia de anteriores experiencias (Guatemala, España, Chile, entre otras), en el caso colombiano se acometió el proceso de justicia transicional sin que previamente se hubiera pactado la finalización del conflicto armado. Para algunos observadores, esta decisión es inconveniente porque la persistencia de la violencia no permite satisfacer los derechos a la verdad, la justicia y la reparación ni el desmonte de las estructuras de poder (a nivel militar, económico y político) que sustentan el conflicto, de tal forma que en el mejor de los casos se lograrían una justicia transicional y una paz fragmentarias (Uprimny *et al*, 2006). Por el contrario, para otros analistas, la virtud de emprender tem-

pranamente el proceso de justicia transicional radica justamente en que precipita la propia transición hacia la paz al adelantar las labores de juzgamiento de los victimarios y resarcimiento de las víctimas (Pizarro, 2009).

Pese al serio debate al respecto, lo cierto es que en Colombia se ha empezado a promover el proceso de justicia transicional a través de cuatro grandes normas: las leyes 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), 1424 de 2010, 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el acto legislativo 01 de 2012 (Marco Legal para la Paz). Las dos primeras tuvieron el objetivo primordial de fomentar la desmovilización (individual y colectiva) de los miembros de grupos armados al margen de la ley, estableciendo un régimen de beneficios penales y medidas de reintegración social y económica para aquellos que contribuyeran a la paz entregando las armas, contando la verdad sobre los crímenes cometidos y aportando a la reparación de las víctimas.

Aunque estas dos leyes consignan los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación como componentes ineludibles de la paz y la reconciliación en el país, y de hecho condicionan los beneficios a la contribución que los desmovilizados hagan en ese sentido, los pocos avances registrados y la incertidumbre de las víctimas y los propios desmovilizados mostraron a los legisladores la necesidad de redirigir los esfuerzos transicionales. Buscando llenar los vacíos de la Ley de Justicia y Paz en cuanto a la satisfacción de los derechos de las víctimas, solucionar la desarticulación y yuxtaposición de las instituciones y dar mayor coherencia a la política estatal de paz y reconciliación, en junio de 2011 se promulgó la Ley de Víctimas.

Esta tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las graves infracciones al DIH y el DIDH ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Esas medidas incluyen la atención y asistencia humanitaria y la reparación integral –que comprende iniciativas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición– con base en un enfoque diferencial acorde al género, la etnia y la dimensión de la victimización.

Así las cosas, se verifica un importante cambio en la concepción estatal de la justicia transicional, pues se dejan de focalizar las acciones en los victimarios y se dirigen también hacia las víctimas de la violencia; paralelamente, al reconocer tal condición y ampliar su catálogo de derechos, se comprende que la superación de la violencia requiere trabajar en elementos como la memoria

histórica, la generación de oportunidades laborales y educativas, la recuperación física y psicológica y la transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, y no limitarse a la indemnización financiera. Como se explicará más adelante, esta racionalidad orienta la construcción legislativa de paz hacia una concepción positiva y marca un giro importante frente al minimalismo que caracteriza a otras normas promulgadas para solucionar el conflicto.

Para fortalecer esta tendencia, en julio de 2012 fue expedido el acto legislativo 01 de 2012, que faculta a diferentes entidades estatales (Congreso, Gobierno, Fiscalía) para buscar instrumentos excepcionales de justicia transicional que faciliten la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; la reivindicación, en el mayor nivel posible, de los derechos de las víctimas; y el esclarecimiento de la verdad, lo cual incluye la creación de una Comisión de la Verdad y la exploración de otros mecanismos extrajudiciales. Asimismo, la norma autoriza al Gobierno para otorgar un tratamiento diferenciado a los grupos armados que participen en un acuerdo de paz. A la sazón, en septiembre de 2012, el gobierno de Juan Manuel Santos y las Farc iniciaron diálogos de paz.<sup>16</sup>

### *b. Otras formas de violencia y solución alternativa de conflictos*

Pese a que el conflicto armado se percibe como el peor de los problemas y concentra los esfuerzos políticos, económicos y legislativos del Estado colombiano y la cooperación internacional, el país sufre también otras formas de violencia que tienen serios impactos sobre la seguridad y el bienestar de la sociedad. Particularmente, la legislación ha reaccionado contra los fenómenos de violencia intrafamiliar y sexual que afectan a las mujeres y a los niños, niñas y adolescentes. En ese marco, la Ley 294 de 1996<sup>17</sup> brinda un marco de pro-

---

16 La agenda de negociación comprende cinco puntos: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas y víctimas y verdad.

17 Esta norma sufrió importantes modificaciones con la Ley 1542 de 2012: “la nueva norma contempla también la inasistencia alimentaria, y en principio aumenta las garantías para las mujeres víctimas de abusos y agresiones. El cambio más significativo es que se considera la violencia intrafamiliar como un delito no conciliable y del cual la víctima no puede desistir. Es decir, no puede haber retractación de la persona afectada. Además, cualquier persona que se entere de un hecho de violencia intrafamiliar o contra la mujer puede ahora denunciarlo, y las autoridades pueden iniciar de oficio la investigación de este tipo de casos, cosa que no ocurría antes, pues se requería que el propio afectado denunciara” (revista *Semana*, 2012).

tección general para cualquier persona que, dentro de su contexto familiar, sea víctima de daño, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión física, síquica o sexual por parte de otro miembro del grupo familiar.

Sin embargo, ante la dinámica de estas formas de violencia y el perfil habitual de sus víctimas, pronto se hizo evidente que era necesario proteger particularmente a los menores de edad y a las mujeres. En el primer caso, surgieron dos leyes (1329 y 1336 de 2009) destinadas a contrarrestar la prostitución, el turismo sexual, la pornografía y, en general, la explotación sexual. En el segundo caso, las leyes 984 de 2005, 1257 de 2008, 1434 de 2011, 1496 de 2011 y 542 de 2012, trascendieron el ámbito de la violencia física y sexual y reconocieron la discriminación y el daño económico<sup>18</sup> como formas de violencia que afectan gravemente a las mujeres, tanto en la esfera privada (familia) como en la pública (trabajo, participación en entidades estatales, etc.). Simultáneamente, el fortalecimiento de los mecanismos de castigo vino acompañado de un mayor énfasis en las medidas de sensibilización y prevención –a nivel educativo, laboral, de salud e incluso comunicacional–.

Aparte de esas violencias sociales de alto impacto, el Estado colombiano ha reconocido que al interior de las comunidades existen numerosos conflictos que, aunque pueden parecer simples, pueden explotar violentamente si no son tramitados adecuadamente. Por eso, la Ley 497 de 1999 creó y reglamentó la justicia de paz como una jurisdicción dedicada a la solución integral y pacífica de conflictos particulares y comunitarios que cumplan con ciertas características: que las partes acudan voluntariamente y de común acuerdo; que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento; que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley; y que su cuantía no supere los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes. Al permitir que las comunidades, autónomamente y de acuerdo a sus costumbres y códigos culturales, tramiten sus diferencias en el marco

18 En el artículo 2, la Ley 1257 de 2012 consagra: “*Definición de violencia contra la mujer.* Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. Para efectos de la presente Ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.”

de lo establecido por la constitución y la ley, estas figuras contribuyen a la democracia, el acceso a la justicia y la construcción de paz (Castro-Herrera, 2012: 247-249).

Por otra parte, recientemente la legislación nacional ha comenzado a preocuparse por otros fenómenos como la violencia en los estadios. Con la Ley 1270 de 2009 y el estatuto del hincha (Decreto 1607 de 2012), el Gobierno prometió ponerle freno a las barras y devolverle la paz al espectáculo futbolístico, estableciendo derechos y deberes que fomenten la convivencia y al seguridad en los estadios. Aunque la reacción del gobierno nacional en este campo es relativamente reciente, es una vieja preocupación de las principales capitales del país. Por ejemplo, en Bogotá, desde 1999 se vienen adelantando programas para evitar los enfrentamientos entre barristas en los estadios y otros lugares de la ciudad, los cuales combinan las medidas de fuerza con la pedagogía, la socialización y la construcción de una cultura cívica de paz. El más significativo de ellos, que incluso ha inspirado programas similares en Medellín y Cali, es Goles en Paz (Andrade y Walteros, 2012).

### **III. Balance de la normatividad: limitaciones y dinámicas**

#### *a. Leyes de papel*

A través de un dispositivo jurídico construido a lo largo de varias décadas, el Estado colombiano ha intentado adquirir las herramientas legales, políticas y judiciales que le permitan responder enérgicamente a las diferentes clases de violencia que sufre el país: conflicto armado, terrorismo, delincuencia organizada, violencia intrafamiliar y de género, etcétera. A nivel formal y teórico, la normatividad cuenta con todos los elementos necesarios para cumplir ese cometido: ha sido construida con base en principios altamente garantistas (dignidad, igualdad, celeridad, progresividad, etc.); protege a las poblaciones más vulnerables con base en criterios diferenciales; se ajusta a los estándares jurídicos internacionales; instaura la institucionalidad necesaria (comités especializados, fondos, etc.) y otorga responsabilidades a las entidades existentes; destina recursos específicos y establece sistemas claros de incentivos y castigos.

En la práctica, sin embargo, la efectividad de las estrategias para contener la violencia ha sido bastante limitada. En primer término, la apuesta por re-

gular el conflicto armado se ha visto restringida por diferentes motivos: primero, la subversión puede verse impelida a violar los postulados del Derecho Internacional Público porque van en contravía de sus necesidades financieras (el secuestro puede brindar grandes sumas de dinero) o de una posible ventaja bélica (otorgada al atacar a un bien o a una persona protegida). Segundo, los sectores más radicales de la guerrilla pueden pensar que abandonar las medidas de fuerza y respetar el DIP significa una muestra de debilidad que afecta su posición política y facilita el incumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno (Robledo y Serrano, 1999: 76-79)

Tercero, por el lado del Estado, pueden presentarse desacatos debido a la falta de instrucción en las fuerzas armadas, la oportunidad de obtener ventajas militares, la confusión en el campo de batalla y, como lo demuestra la macabra práctica de los falsos positivos, la necesidad por demostrar resultados y obtener prebendas (ascensos, traslados, descansos, recompensas, etcétera). Como resultado de todo lo anterior, solo durante el año 2011, el CICR registró en el país un aumento en las cifras de desaparición forzada, homicidio, violaciones sexuales, amenazas, infracciones contra la misión médica y daños a bienes civiles, documentando más de 750 violaciones graves al DIH (*El Mundo*, 12 de abril de 2012). Además, la reciente reforma del fuero militar ha levantado severas críticas por parte de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos (como Human Rights Watch y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), quienes aseguran que abre una ventana de impunidad para los crímenes cometidos por miembros de la Fuerza Pública (*El Espectador*, 11 de diciembre de 2012).

Por otra parte, la falta de fuerza de las estrategias para enfrentar las modalidades de violencia social (coercitivamente o no) queda en evidencia al advertir los altos niveles de violencia contra las mujeres y los niños y las escandalosas cifras de impunidad alrededor de los mismos. En el caso de la violencia sexual, por ejemplo, un informe de la Fiscalía afirma que de los 3.343 casos de abuso sexual que fueron reportados a la Unidad de Delitos Sexuales entre enero y octubre, solamente 287 concluyeron en sentencia condenatoria, lo cual se agrava por el subregistro provocado por el miedo o la desconfianza en las autoridades; asimismo, el informe señala que en el 54% de los casos denunciados las víctimas son menores de edad. Lo más alarmante es que los casos de abuso sexual vienen creciendo sostenidamente –en el año 2002 fueron 14.421 casos y el año pasado 22.597– y el Estado no cuenta con

la capacidad de enfrentar el problema (en Bogotá solamente hay 34 fiscales para investigar todas las denuncias) (*El Tiempo*, 25 de octubre de 2012).

Asimismo, según el informe Forensis 2011, en Colombia cada 2 días es asesinada una niña de entre 15 y 17 años; cada cuatro horas una de entre 0 y 4 años es víctima de un delito sexual; y cada 2 horas una niña de entre 10 y 14 años es víctima de violencia intrafamiliar. De ahí que, pese a los avances en las herramientas legales para proteger a los menores, los analistas y los propios legisladores se muestren escépticos. Esa inconsistencia entre la letra de las normas y la dura realidad es expuesta por Ángela Robledo, congresista del Partido Verde, en estos términos: “la violencia contra los niños tiene causas estructurales y no todas las políticas se cumplen, a pesar de que en Colombia tenemos el código de infancia y adolescencia y desde 1989 todos los países, a excepción de Estados Unidos y Somalia, suscribieron la Convención Internacional de los Niños, donde se los reconoció como sujetos de derecho, y como el bien máspreciado de cada país” (revista *Semana*, 13 de octubre de 2012).

Igualmente, las leyes que conforman el marco general de negociación con los grupos armados (418 de 1997 y 434 de 1998) no han sido tenidas en cuenta, pese a que en su articulado se dice taxativamente que cada Gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidad del Estado en materia de paz. Después del fracaso de los diálogos del Caguán, durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe se desestimó por completo la posibilidad de sentarse a la mesa con la guerrilla, pues se desconoció el conflicto armado y se equiparó a la subversión con una amenaza narcoterrorista; aunque algunos medios de comunicación han indicado que en realidad sí hubo acercamientos con las guerrillas,<sup>19</sup> fueron secretos y no recurrieron a los mecanismos multisectoriales de asesoría planteados en dichas leyes. En septiembre de 2012, a raíz de la instalación de un nuevo proceso de paz, el presidente Santos planteó la posibilidad de convocar al Consejo Nacional de Paz, aunque descartó que fuera a tener una participación directa en las negociaciones (*El País*, 20 de septiembre de 2012).

---

19 En agosto de 2012, a raíz de las críticas elevadas por Uribe frente el proceso de paz iniciado por Santos, trascendió que entre 2002 y 2010, el expresidente estuvo buscando acuerdos secretos de paz con las guerrillas, que se llevarían a cabo en el extranjero con el acompañamiento de un país amigo. Para tal fin, entre 2008 y 2010 se habrían enviado varias cartas a Alfonso Cano y Pablo Catatumbo, miembros del secretariado de las FARC, y se habrían autorizado, entre 2002 y 2007, reuniones secretas con el ELN en Cuba (*El Tiempo*, 26 de agosto de 2012).

En cuanto a la justicia transicional, una de las apuestas más ambiciosas del Estado colombiano para poner fin al conflicto armado, los resultados han sido demasiado exiguos. Aunque es menester reconocer que la Ley de Justicia y Paz ha contribuido al DDR, al esclarecimiento de la verdad sobre la violencia (por ejemplo al revelar los vínculos entre políticos regionales y paramilitares y la ubicación de miles de fosas comunes) y el reconocimiento formal de los derechos de las víctimas (Suárez, 2011), exhibe gigantescas deudas en materia de justicia, seguridad y reparación<sup>20</sup> (*El Espectador*, 31 de octubre 2012):

Desde 2005 a marzo de 2012 solo se han dado once incidentes de reparación a víctimas, es decir, el 1,2% del total de hechos violentos enunciados por 11 postulados, que apenas representan el 0,2% del total que está vinculado a Justicia y Paz. Más preocupante aún es el hecho de que aunque año tras año el registro de víctimas ha aumentado —a marzo de este año la Fiscalía ha registrado 386.069 víctimas—, el porcentaje de aquellas que han sido reconocidas en el proceso nunca ha superado el 12% del total de afectados.

Este grupo está compuesto por 46.106 víctimas, que han contado con la fortuna de ser reconocidas por sus victimarios en las versiones libres y, por tanto, podrán seguir abrazando el sueño de la reparación. Las demás están en dos grupos desoladores: el de 29.821 víctimas que asisten a las versiones libres pero no son reconocidas por los postulados

20 “El proceso de Justicia y Paz ha presentado serios contrastes como fórmula de justicia y desagravio con las víctimas de grupos armados. Por un lado, tal y como las cifras lo demuestran, la Ley ha hecho un aporte valioso a la reconstrucción judicial e histórica de un gran número de masacres, homicidios, desapariciones, desplazamientos y otros delitos, así como a la identificación de muchos de los responsables de estos crímenes. A comienzos de 2012, Justicia y Paz reportaba un total de 48.831 víctimas relacionadas con hechos confesados dentro del proceso. Dentro de estos hechos confesados se cuentan más de 880 masacres, 22.157 homicidios y alrededor de 3.145 casos de desaparición forzada confesados. Así mismo, la Fiscalía ha entregado 1.665 cuerpos encontrados en algo más de 3.574 fosas comunes identificadas como consecuencia de las declaraciones hechas por los postulados. La participación de las víctimas durante el trámite de los procesos tampoco es despreciable. El sistema de Justicia y Paz reporta a enero de 2012, 69.886 víctimas que han participado en versiones libres, de las cuales 26.977 han tenido la posibilidad de realizar algún tipo de pregunta a los postulados. Desde 2006 hasta la fecha, se han realizado en total 740 jornadas regionales de atención a víctimas a las que han asistido alrededor de 140 mil personas provenientes de distintos departamentos del país. Sin embargo, para las mismas víctimas, la Ley ha resultado insuficiente frente a sus expectativas de justicia y reparación. Hasta ahora, tan solo se han adelantado nueve audiencias de reparación a través de las cuales las víctimas han adquirido formalmente el derecho de ser compensadas individual y colectivamente por los daños ocasionados. De igual forma, solo se han proferido nueve sentencias contra postulados, cifra por demás cuestionable, dadas las expectativas de justicia de las más de 350 mil víctimas que actualmente están registradas en Justicia y Paz” (Verdad Abierta, 2012).

y por tanto tienen dificultades para avanzar en el proceso, que corresponden al 8%, y el de 310.142 víctimas, que no han asistido a versiones libres y son el 80% del total de víctimas registradas [...].

A marzo de este año, los postulados habían entregado 7.453 bienes, apenas 86 más que los entregados a marzo de 2011 (se registraban para ese momento 7.367 bienes). De esos bienes entregados, solo 4.051 tienen “vocación reparadora”. Esto apunta a que del total de bienes entregados, que suman \$96.598'927.073, solo el 54% podría servir para reparar a las víctimas de los paramilitares. Verdad sin reparación y sin garantías de no repetición, sería el diagnóstico. Por ejemplo, a marzo de 2012 se han confesado 894 masacres en Justicia y Paz. Pero de acuerdo con el registro de víctimas de la Policía Nacional, un promedio de 141 víctimas por año han muerto a manos de ‘desconocidos’, entre 2005 y 2011, cuando ya se había dado la desmovilización y la implementación del proceso de Justicia y Paz. Un número elevado que pone en duda las garantías de no repetición para las víctimas.

A lo anterior habría que agregar que, a marzo de 2012, solamente se habían proferido nueve sentencias contra postulados; además, entidades como MAPP-OEA y la Fundación Ideas para la Paz diagnosticaron serios problemas en el proceso de postulación a Justicia y Paz, cuyos criterios no están claros y producen incertidumbre jurídica para miles de desmovilizados, y en las diligencias de presentación de versión libre, que en vez de “develar las estructuras criminales detrás del accionar de los grupos armados ilegales, cumplir con las expectativas de las víctimas respecto de la verdad judicial y facilitar el proceso de judicialización de los postulados”, se terminaron convirtiendo en “espacios de revictimización, donde por una parte, se daba lugar a enfrentamientos entre víctimas y victimarios, y por otra, no había claridad sobre quienes podían asistir y participar” (Verdad Abierta, 2012).

De mantenerse estas dinámicas, el proceso de Justicia y Paz se prolongaría durante 96 años. Por eso, con el objetivo de corregir las falencias, a principios de diciembre de 2012 se expidió la Ley 1592, la cual introduce cambios en la Ley 975 para hacerla más operativa en el tratamiento de los desmovilizados y fortalecer las garantías de las víctimas: define explícitamente las causales de exclusión del proceso; agiliza los procedimientos de imputación y audiencia; permite la priorización de casos de acuerdo a la representatividad del

crimen, el estado de vulnerabilidad de las víctimas o el grado de jefatura y de responsabilidad de los perpetradores; y unifica el incidente de reparación integral con el sistema de reparación administrativa que se consagró en la Ley de Víctimas (Legis, 2012). Habrá que esperar para saber si esta nueva Ley consigue sus cometidos.

Como se mencionó antes, la Ley 1448 se promulgó con el objetivo de poner a las víctimas en el centro del proceso de transicional. Empero, allende que desde el principio despertó duros cuestionamientos, incluso por parte de las propias organizaciones sociales,<sup>21</sup> el panorama para esta Ley no es muy prometedor, pese al poco tiempo de aplicación: varios líderes de víctimas han sido asesinados,<sup>22</sup> demostrando la incapacidad o la falta de voluntad del Estado para garantizar la seguridad de aquellos interesados en reivindicar legalmente sus derechos; asimismo, varias voces autorizadas han alertado sobre la incapacidad del Estado para materializar los postulados de la Ley: por ejemplo, Andrés Santamaría, presidente de la Federación Nacional de Personeros, afirma que el 80% de las personerías municipales no está en capacidad de cumplir las responsabilidades asignadas por la ley,<sup>23</sup> pues no cuentan con los recursos y las garantías de seguridad necesarias (*El Espectador*, 30 de noviembre de 2012).

Así pues, lo que se observa en Colombia es una rutilante contradicción entre un sofisticado marco jurídico y una realidad de violencia endémica. A lo largo de su historia, el país ha hecho gala de ese “fetichismo jurídico” que hace creer que el surgimiento de una norma automáticamente transforma la realidad. Como resultado de esta mentalidad, el debate jurídico político suele concentrarse en el perfeccionamiento del texto de las normas, desconociendo

---

21 En mayo de 2011, varias organizaciones (como el Movice y Andescol) firmaron un pronunciamiento conjunto en el cual manifestaban sus reparos frente al proyecto de ley de víctimas, muchos de los cuales no fueron solucionados en el texto final de la norma. Algunos de ellos eran la confusión entre la reparación integral y la ayuda humanitaria, la incapacidad institucional y la supeditación de los derechos de las víctimas al principio de sostenibilidad fiscal. Ver: [http://www.semana.com/documents/Doc-2188\\_201156.pdf](http://www.semana.com/documents/Doc-2188_201156.pdf).

22 A principios de abril de 2012 la cifra oficial ascendía a 17 líderes asesinados, pero algunas organizaciones sociales contabilizaban más de 50.

23 “Según la Ley de Víctimas, las personerías municipales deben ser las encargadas de la toma de declaraciones y de la instalación de las mesas municipales de organizaciones de víctimas. Además, deben ejercer la secretaría técnica de las mesas de participación, servir de puente entre las organizaciones y el Gobierno y ejercer vigilancia y control para que otras entidades involucradas en el proceso cumplan con sus obligaciones” (*El Espectador*, 30 de noviembre de 2012).

que la materialización de las mismas requiere de factores materiales objetivos: burocracia profesional, coordinación institucional, financiación, entre otros. Precisamente, el problema es que Colombia carece de esos factores y por eso las normas quedan en el papel.

En el país existen múltiples instituciones especializadas para tratar la violencia, pero estas no actúan armónicamente; por ejemplo, el hecho de que no haya sistemas de información unificados para el registro de las víctimas del conflicto provoca duplicación de esfuerzos, fenómenos de revictimización y subregistro, a la vez que facilita el fraude. Igualmente, la burocracia no está debidamente preparada para atender a las víctimas, pues muchos funcionarios tienen que asumir funciones para las que no están formados y que ni siquiera son de su competencia;<sup>24</sup> además, muchos de ellos desconocen los programas y, pese a que tienen la gran responsabilidad de interpretar y ejecutar los mandatos jurídicos en materia de paz, tienen falencias técnicas que complican y alargan innecesariamente los procesos y, en ocasiones, atropellan los derechos de las víctimas al pedirles trámites fútiles o comprometer su seguridad (Comisión Colombiana de Juristas, 2012).

Asimismo, dada la magnitud de las exigencias que contienen las normas en materia del cumplimiento del derecho a la paz, las limitaciones financieras cobran enorme importancia.<sup>25</sup> Actualmente, el Estado colombiano no cuenta con los recursos requeridos para financiar las normas relativas a la paz —lo cual se agrava por los costos que acarrearán el esfuerzo bélico y las emergencias hu-

---

24 Ilustrativo al respecto es el testimonio de la Fiscal Quinta de la Unidad de Justicia y Paz: “A la Fiscalía le tocó absolutamente todo: no teníamos conexión con la Comisión Nacional de Reparación, no teníamos conexión con Acción Social [...]. Las jornadas de víctimas las hacíamos solos [...]. Cuando fui yo a hablar en la Defensoría del Pueblo, por ejemplo en los Llanos Orientales, me decían: doctora todo eso lo maneja el nivel central, nosotros aquí no tenemos ninguna instrucción, nosotros no tenemos infraestructura [...]. Esa Ley arrancó con la responsabilidad de todas las autoridades, pero no hubo ninguna coordinación, ni nada, nos dejaron solos, los fiscales solos con Policía Judicial. Nosotros hacíamos de psicólogos, de todo [...]. Cuando llegábamos nosotros a entrevistar a las personas, cuando llegábamos nosotros a las víctimas a tomarles el registro, la víctima llora, maldice, bendice, reniega y uno no puede decirle “no señora”; hay que escucharla, entenderla, consolarla, decirle ya estamos aquí y esta es la oportunidad, hay que convencerla de que venga el proceso” (Centro de Memoria Histórica, 2012: 327 y 328). En: [http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/verdad\\_judicial\\_verdad\\_historica.pdf](http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/verdad_judicial_verdad_historica.pdf)

25 Según algunas proyecciones, entre 10 y 15 billones podrían costar las indemnizaciones administrativas de la Ley de Víctimas y alrededor de 80.000 millones anuales costaría el mantenimiento de las nuevas entidades que creó esta Ley, siendo estos apenas dos componentes de la misma. Tomado de: <http://www.semana.com/nacion/cuanto-vale-ley/157526-3.aspx>.

manitarias que no están relacionadas con la violencia—, situación que puede desvirtuar y liquidar por completo la apuesta normativa en esa dirección: “el tema del impacto fiscal y la inversión del Estado en materia de reparaciones sigue siendo el fantasma que ronda la ejecución de la ley; el Estado y la sociedad deben hacer los esfuerzos necesarios para que las disposiciones establecidas en esta se hagan realidad. El efecto simbólico de su aprobación y el compromiso del Gobierno se tornarán negativos si no se traducen en medidas concretas y específicas que vayan más allá de la entrega disfrazada de unos beneficios sociales o unos reconocimientos vacíos” (Uprimny, 2011).

Esta falta de operatividad estatal en materia de paz es particularmente grave en aquellos lugares donde la geografía, la falta de infraestructura y las condiciones de seguridad dificultan la presencia estatal —y es justamente en esas regiones apartadas donde los conflictos violentos son más graves—. Sin embargo, incluso en los principales centros urbanos del país, donde la escasez de recursos es relativamente menor, la presencia institucional es permanente y hay un activismo social mucho más fuerte, la normatividad demuestra serias dificultades para mitigar los niveles de violencia. Esta situación permite pensar que hay algún otro factor que disminuye el impacto social, político y cultural de las normas, y que podría estar relacionado con el enfoque de construcción de paz que las fundamenta.

*b. Dinámicas normativas: fluctuación, coexistencia y oposición entre concepciones positivas y negativas de construcción de paz*

Tradicionalmente, los estudios de paz han distinguido dos modalidades para diseñar e implementar las estrategias de construcción de paz: positivas y negativas (Galtung, 1985, 1995, 2003; Rettberg, 2003; Walteros, 2011). La perspectiva positiva plantea que existen múltiples tipos de violencia interconectados, y que estos son el resultado de problemas sociales, políticos, económicos y culturales estructurales —como la pobreza, la desigualdad y la exclusión—, de tal forma que una verdadera estrategia de construcción de paz debe enfrentarlos y solucionarlos, acometiendo profundas reformas en la estructura del régimen político, los marcos legales y el modelo productivo. Según este enfoque, solamente así se puede asegurar una paz sostenible en el largo plazo.

En oposición, las concepciones negativas o minimalistas suelen focalizarse en una sola de las dimensiones de la violencia —primordialmente la guerra—,

planteando que la paz consiste básicamente en la ausencia de las manifestaciones directas de la misma. En esta visión prima un criterio de efectividad en el corto plazo bajo el cual lo más importante es cesar las hostilidades, por lo que las acciones deben concentrarse en eliminar los incentivos que impulsan a los actores a mantener los conflictos, tales como la depredación de recursos naturales o el narcotráfico. Según esta perspectiva, una visión más amplia confunde la paz con el desarrollo y es inviable en la práctica.

Entre ambos extremos se sitúan cuantiosas posiciones intermedias, que a grandes rasgos plantean que la construcción de paz es un proceso progresivo que avanza desde las soluciones minimalistas básicas hasta las profundas reformas maximalistas dependiendo de los contextos específicos de cada país y de las características del respectivo conflicto violento. Para las visiones intermedias, la paz requiere ir más allá del cese de hostilidades e implementar reformas políticas y económicas para evitar la reanudación del conflicto, pero estas medidas de largo plazo deben planearse y ejecutarse con base en un análisis estratégico de la verdadera viabilidad (política, financiera, institucional, etc.) de las mismas.

Por un par de motivos, es bastante común que a nivel político y legislativo los Estados privilegien la visión negativa de la construcción de paz. En primer lugar, las características intrínsecas de las normas y las políticas públicas, pensadas para mitigar problemáticas sociales concretas en un horizonte de tiempo finito, dificultan el diseño de una respuesta que cobije las múltiples dimensiones de la violencia: es prácticamente imposible formular, por ejemplo, una ley que enfrente simultáneamente el conflicto armado y la violencia intrafamiliar.

Teóricamente, la conjunción y articulación entre las múltiples diferentes leyes y políticas que combaten formas específicas de violencia podría tener como resultado una estrategia global de construcción de paz más cercana a los postulados de las perspectivas intermedias y positivas, pero los campos legislativos y políticos son, por naturaleza, escenarios de disputa, donde terminan prevaleciendo ideas y estrategias acordes, por ejemplo, con la plataforma ideológica del gobierno o del partido mayoritario del Congreso que propone la ley. Como resultado, la racionalidad orientadora de las estrategias normativas y políticas de construcción de paz no se mantiene en el tiempo, e incluso puede ser abiertamente contradictoria dependiendo de la orientación

política de los cuerpos políticos y legislativos de turno<sup>26</sup> y de la coyuntura internacional.

En segundo lugar, el aparato estatal tiende a actuar sobre las manifestaciones y las secuelas físicas y materiales de la violencia porque son mucho más visibles, y en ocasiones más dañinas, que sus causas estructurales; además, suelen tener mayor resonancia en los medios de comunicación, la opinión pública y la agenda de las organizaciones. La ciudadanía siente mayor inquietud ante elevados índices de inseguridad, una toma guerrillera, un atentado terrorista o un acontecimiento particularmente violento que ante las cifras de pobreza, por lo que es natural que los gobiernos y los parlamentos deseen demostrar resultados precisos y rápidos en la desactivación de esas expresiones antes que involucrarse en largos procesos de construcción de paz que resuelvan los fenómenos de exclusión y desigualdad que fomentan, por lo menos en parte, la violencia.

Aunque la tendencia a preferir soluciones minimalistas es marcada, los respectivos niveles de la estructura normativa colombiana han explorado diversas estrategias para lograr la paz, las cuales varían de acuerdo al tipo de violencia considerado, el enfoque de tratamiento –represivo o deliberativo–, la población objetivo, el ámbito geográfico –nacional, regional o local– y los momentos de intervención –antes, durante o después del suceso violento–. En suma, lo que plasman las normas desde la década del noventa es un juego de fluctuación, coexistencia y oposición entre concepciones positivas y negativas de construcción de paz.

La divergencia académica frente a la definición de la construcción de paz, al igual que la oscilación y combinación de enfoques positivos y negativos, son connaturales a la complejidad de los procesos de construcción de paz. En efecto, dentro de esta categoría se agrupan procesos tan amplios y disímiles como la desmovilización, el desarme y la reintegración de combatientes; el procesamiento de infractores del DIH y el DIDH; las reformas electorales; la pedagogía en cultura de paz; la reparación de las víctimas y el desarrollo de

---

26 Para ilustrar ese punto, basta recordar la oscilación de los gobiernos colombianos de las últimas décadas frente al conflicto armado: mientras que los gobiernos de Betancur, Barco y Pastrana proponían negociaciones políticas, en los dos períodos de Uribe se aseguró que el problema debería solucionarse militar y punitivamente. Además, incluso las propuestas de negociación diferían bastante frente a los alcances de las reformas públicas, los actores beneficiarios –en principio se favoreció exclusivamente a los desmovilizados y los derechos de las víctimas fueron relegados– y las fórmulas de verdad, justicia y reparación.

proyectos productivos, entre muchos otros. La academia, el Estado y la cooperación internacional permanentemente enfrentan el desafío de actuar simultáneamente en muchos frentes, analizando e intentando contrarrestar ingentes fuentes de violencia social y política, la mayoría de las veces sin contar con los recursos adecuados para eso.

Sin embargo, aunque sea comprensible, esta ambigüedad acarrea problemas para la efectividad, la coherencia y la sostenibilidad de los procesos de construcción de paz. En primer lugar, la falta de claridad en la racionalidad que dirige las estrategias en construcción de paz provoca duplicación de esfuerzos entre los actores involucrados (sociedad civil, Estado colombiano y comunidad internacional) y tensiones entre los mismos. En segundo lugar, genera zozobra en las víctimas, quienes ven cómo la satisfacción de sus derechos está supeditada a la agenda y la orientación política y jurídica del gobierno y el Congreso de turno plasmada en las normas, y muchas veces terminan dependiendo de la Iglesia o de las agencias de cooperación para defender sus derechos y tratar de recomponer su proyecto de vida.

En tercer lugar, la falta de congruencia en el enfoque normativo ocasiona el descuido de variables cardinales para la consecución de la paz. Aunque garantistas, las normas no han atendido a las condiciones estructurales que generan el conflicto y la violencia ni a los vínculos de retroalimentación entre las diferentes modalidades de los mismos. Muestra de lo anterior es la falta de normas que superen el enfoque coercitivo y propendan por reformas económicas sustanciales que brinden alternativas a las economías de guerra, especialmente el narcotráfico. Igualmente, es problemática la carencia de marcos jurídicos que estimulen la acción en temas como la cultura, la pedagogía y la comunicación para la paz.

## **Conclusión**

En 1991, en medio de un esperanzador contexto que incluyó la promulgación de una nueva carta política, el Estado colombiano comenzó a desplegar un dispositivo jurídico dirigido a clausurar el conflicto armado, el cual estuvo supeditado a cuatro grandes estrategias: regulación, coerción, negociación y transición. La primera consistió en difundir el DIH y el DIDH con el fin de moderar las hostilidades y proteger a quienes no participan en ellas; la segunda pretendió derivar la paz de la punición de las conductas violentas; la tercera buscó fomentar los diálogos de paz con los grupos insurgentes; y la cuarta,

implementar un proceso de justicia transicional que respondiera tanto a la necesidad de acabar el conflicto como a la reivindicación de los derechos de las víctimas. Asimismo, consciente de que la violencia del conflicto no es la única que afecta al país, la normatividad propendió por enfrentar fenómenos de violencia social, como la violencia sexual e intrafamiliar, y proveer mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la justicia de paz.

Aunque no se puede desconocer que ese marco normativo ha tenido impactos positivos a nivel nacional, regional y local, lo cierto es que estos han sido bastante exiguos y el país sigue padeciendo altísimos niveles de violencia política, social y delincriminal. Esta incapacidad generalizada de las leyes, los decretos, las ordenanzas y los acuerdos para contener la violencia está relacionada por lo menos con dos factores: la incapacidad material de las instituciones para concretar sus postulados –debida a la escasez de recursos humanos y financieros– y la ambigüedad de la racionalidad que orientó los esfuerzos normativos de construcción de paz, que al mezclar, intercambiar y oponer enfoques maximalistas y minimalistas, perturbó la efectividad, la coherencia y la sostenibilidad de los procesos de construcción de paz.

En ese sentido, la Constitución de 1991 todavía es un proyecto inacabado que, para cerrarse, requiere de la refrendación del pacto de paz y reconciliación que originalmente la inspiró (Quintana, 2002: 165). Para tal fin, sin embargo, es imperativo transformar la racionalidad que orienta la producción normativa en Colombia: no se trata de seguir hiperfortaleciendo al aparato estatal con poderes para castigar la violencia, ni de concentrar la discusión en la infalibilidad de sucesivos textos jurídicos, sino de transformar las vías de construcción y aplicación de la ley. Dicha transformación pasa por elementos de ingeniería institucional que, a través de mecanismos de descentralización, permita aprovechar la experiencia de la sociedad civil y la cooperación internacional en materia de construcción de paz; pasa también por la depuración y armonización de los actuales instrumentos normativos; pero, sobre todo, atañe a la apropiación de la norma por parte de la sociedad. En Colombia, la academia y el Estado tienen que entender que el punto clave no está en redactar leyes perfectas y seguirlas al pie de la letra, sino en encontrar formas creativas para consumir su espíritu.

## Bibliografía

- ALEXY, Robert. 1994. *El concepto y la validez del derecho*. Barcelona, Gedisa.
- ANDRADE, Oscar y WALTEROS, Diego. 2012. “¿Desadaptados o sujetos colectivos? Identidad, violencia y paz en las barras bravas”. En: Observatorio de Construcción de Paz. *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz*. Serie Documentos para la Paz, N° 3. Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- CASTRO-HERRERA, Fabio. 2012. “La justicia comunitaria: una aporte para la construcción de paz en poblaciones en situación de desplazamiento forzado”. En: Observatorio de Construcción de Paz. *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz*. Serie Documentos para la Paz, N° 3. Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA. 2012. *Justicia y Paz: ¿Verdad judicial o verdad histórica?* En: [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/verdad\\_judicial\\_verdad\\_historica.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/verdad_judicial_verdad_historica.pdf).
- COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. 2012. “Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas”. En: [http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamentos/pro\\_2012-05-07.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamentos/pro_2012-05-07.pdf).
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. 2004. “¿Qué es el Derecho Internacional Humanitario?” En: <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>.
- ECHEVERRI, Gilberto y GARCÍA-PEÑA, Daniel. 1998. “Presentación”. En: Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. *El Consejo Nacional de Paz y Ley para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia*. Bogotá, Imprenta Nacional.
- EL MUNDO. Crece en Colombia la violación del DIH. 12 de abril de 2012. En: [http://www.elmundo.com/portal/noticias/derechos\\_humanos/crece\\_en\\_colombia\\_la\\_violacion\\_del\\_dih.php](http://www.elmundo.com/portal/noticias/derechos_humanos/crece_en_colombia_la_violacion_del_dih.php).
- EL ESPECTADOR. Sin justicia ni paz. 31 de octubre de 2012. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-384525-sin-justicia-ni-paz>.
- EL ESPECTADOR. Hay mucha quietud en el Gobierno para aplicar la Ley de Víctimas. 30 de noviembre de 2012. En: <http://m.elespectador.com/no->

- ticias/politica/articulo-390064-hay-mucha-quietud-el-gobierno-aplicar-ley-de-victimas.
- EL ESPECTADOR. Fuero militar, aprobado en último debate en Congreso. 11 de diciembre de 2012. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-391921-fuero-militar-aprobado-ultimo-debate-congreso>.
- EL PAÍS. Presidente Juan Manuel Santos convocará el Consejo Nacional de Paz. 20 de septiembre de 2012. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/presidente-juan-manuel-santos-convocara-consejo-nacional-paz>.
- EL TIEMPO. Los encuentros secretos de paz de Álvaro Uribe. 26 de agosto de 2012. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12164132>.
- EL TIEMPO. Tan solo una de cada 11 denuncias de abuso sexual termina en condena. 25 de octubre de 2012. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12334588>.
- GALTUNG, Johan. 1985. *Sobre la paz*. Barcelona, Fontamara.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz*. Granada, Universidad de Granada.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Paz por medios pacíficos*. Bilbao, Bakeaz-Gernika Gogoratz.
- GUTIÉRREZ, Francisco. 2011. “La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías”. En: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, N° 13 (1), pp. 419-447. En: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1517>.
- LEGIS. 2012. “Sancionan reforma a la Ley de Justicia y Paz (Ley 1592)”. En: [http://www.legis.com.co/BancoConocimiento/S/sancionan\\_reforma\\_a\\_la\\_ley\\_de\\_justicia\\_y\\_paz\\_\(ley\\_1592\)/sancionan\\_reforma\\_a\\_la\\_ley\\_de\\_justicia\\_y\\_paz\\_\(ley\\_1592\).asp?Miga=1&CodSeccion=25](http://www.legis.com.co/BancoConocimiento/S/sancionan_reforma_a_la_ley_de_justicia_y_paz_(ley_1592)/sancionan_reforma_a_la_ley_de_justicia_y_paz_(ley_1592).asp?Miga=1&CodSeccion=25).
- LEMAITRE, Julieta. 2009. “La paz en cuestión: imágenes de guerra y paz en la Constituyente de 1991”. Conferencia, Universidad de los Andes. En: <http://proyectoconstitucion2011.uniandes.edu.co/conferencias/conferencias.html>.
- MONTOYA, Mario. 2008. “Constitución de 1991, conflicto armado y control constitucional” En: *Estudios de Derecho*, Vol. LXV, N° 145. Medellín, Universidad de Antioquia. En: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/843/736>.

- PIZARRO, Eduardo. 2009. "Reparar el bote en altamar". En: Pizarro, Eduardo y Valencia, León. *Cara & Sello: Ley de Justicia y Paz*. Bogotá, Grupo Editorial Norma-Semana.
- QUINTANA, Oscar. 2002. "La constitución de 1991 como proyecto inacabado". En: *El Otro Derecho*, N° 28. Bogotá, ILSA.
- REVISTA SEMANA. ¿Cuánto vale la ley? 28 de mayo de 2011. En: <http://www.semana.com/nacion/cuanto-vale-ley/157526-3.aspx>. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2012.
- \_\_\_\_\_. Entra en vigencia nueva ley contra la violencia intrafamiliar. 10 de julio de 2012. En: <http://www.semana.com/nacion/entra-vigencia-nueva-ley-contra-violencia-intrafamiliar/180449-3.aspx>.
- \_\_\_\_\_. Un país que mata a sus niños. 13 de octubre de 2012. En: <http://www.semana.com/nacion/pais-mata-ninos/186374-3.aspx>.
- ROBLEDO, Catalina y SERRANO, Carolina. 1999. *El DIH y su aplicación en Colombia*. Tesis. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. En: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis18.pdf>.
- SÁNCHEZ, Efraín. 2011. "La paz en la Carta del 91, o la primacía de la ley de la paradoja". En: *Razón Pública*, 27 de junio de 2011. En: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2162-la-paz-en-la-carta-del-91-o-la-primacia-de-la-ley-de-la-paradoja.html>.
- SUÁREZ, Beatriz. 2011. "Cinco años después: ¿en qué va la justicia y la paz? Análisis de la Ley de Justicia y Paz". En: Observatorio de Construcción de Paz. *Estado y ciudadanía para la paz*. Serie Documentos para la Paz, N° 1. Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- UPRIMNY, Rodrigo. 2011. "Ley de Víctimas: avances, limitaciones y retos". En *UN Periódico*, 13 de agosto de 2011. En: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/ley-de-victimas-avances-limitaciones-y-retos.html>.
- \_\_\_\_\_, et al. 2006. *¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación en Colombia*. Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- VALENCIA, Hernando. 1997. *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Cerec.
- VARGAS, Alejo. 2011. "La Constitución de 1991 y la paz". En: *El Universal*, 10 de julio de 2011. En: <http://www.eluniversal.com.co/columna/la-constitucion-de-1991-y-la-paz>.

- VERDAD ABIERTA. 2012. “El año decisivo para Justicia y Paz”. En: <http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/3917-el-ano-decisivo-para-justicia-y-paz>.
- VILLARRAGA, Álvaro. 2011a. “¿Cómo fue el proceso de paz que precedió la Constituyente de 1991?” En: *Semana*, 29 de junio de 2011. En: <http://www.semana.com/nacion/como-proceso-paz-precidio-constituyente-1991/159376-3.aspx>.
- \_\_\_\_\_. 2011b. “La Constitución Política de 1991 posibilita construir la paz”. En: *Semana*, 1 de julio de 2011. En: <http://www.semana.com/nacion/constitucion-politica-1991-posibilita-construir-paz/159492-3.aspx>.
- WEBER, Max. 1977. *Economía y sociedad*. México D.F, Fondo de Cultura Económica.

### **Sentencias:**

- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-439 de 1992. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-439-92.htm>.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-008 de 1992. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-008-92.htm>.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-102 de 1993. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-102-93.htm>.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-226 de 1995. Magistrados ponentes: Vladimiro Naranjo Mesa y Jorge Arango Mejía. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-226-95.htm>.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-037 de 2000. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15893>.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-370 de 2006. Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. En: [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-370-06.htm#\\_ftnref29](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-370-06.htm#_ftnref29).



# LA PAZ QUE NO FUE. AMBIGÜEDADES Y CONTRADICCIONES DEL DECRETO DE AMNISTÍA DE 1958 EN COLOMBIA

Laura Camila Ramírez Bonilla\*

En 1954, una acuarela de menos de un metro cuadrado satirizó el que sería el signo de la Colombia de los años cincuenta del siglo XX: la violencia. En el cuadro, la figura de la muerte parece extender sus brazos para rodear a un grupo de personas con vida. Entre los rostros aterrorizados de la gente se destaca un letrero en mayúsculas. La palabra parece la antítesis del contexto de entonces: PAZ. Es una “irónica imagen” pintada por la artista antioqueña Débora Arango (1907-2005), testigo y relatora de la época. Es la paz buscada por medio de la muerte (Londoño, 1997: 206). Una representación de las constantes contradicciones del momento. En medio de una polarización política extrema, se configura una dictadura militar con el consenso de los partidos políticos, los gremios y la Iglesia. Cuatro años más tarde, la dictadura termina con un nuevo esquema de repartición de poderes públicos: un pacto bipartidista de alternancia en el poder y una pacificación nacional entre el ruido de las balas y la saña de los machetes.

*Paz*, como se tituló la acuarela de Arango, era el relato de las promesas incumplidas y la frustración de una sociedad. La obra lograba retratar la realidad de una paz escurridiza que se dejaba abrazar por la muerte. La principal preocupación de la época era al mismo tiempo su más vehemente paradoja. Los intentos políticos de superar la violencia, por medio de los diálogos y las negociaciones políticas, se diluían entre la incapacidad institucional para responder a los compromisos pactados, la pérdida de confianza entre las partes y el recrudecimiento de la represión y la violencia militar y civil que malograban cualquier tentativa de solución pacífica. En ese marco, las amnistías se convirtieron en recursos reiterativos en los que se materializaron los intentos fallidos de cesar la violencia. Las amnistías se confundiendo con la paz, pues

---

\* Politóloga, Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: [lcramirezbonilla@gmail.com](mailto:lcramirezbonilla@gmail.com)

se asumió que el problema de la violencia caducaba con la desmovilización y el desarme de combatientes. En diciembre de 1948, junio de 1954 y julio de 1958 se formularon tres decretos que mediante la extinción de la acción penal a los implicados en delitos políticos,<sup>1</sup> infructuosamente buscaron la paz. Así, el objetivo del presente texto es analizar las disposiciones que sobre la amnistía se formularon en Colombia durante 1958, destacando su pertinencia y sus limitaciones en el contexto sociopolítico de la época y su imposibilidad de consolidarse como un instrumento efectivo de desmovilización y desarme de combatientes en el período de la Violencia bipartidista. El artículo no pretende hacer una evaluación de la implementación de la amnistía, sino destacar elementos controversiales de su formulación en el decreto 0328 del 28 de noviembre de 1958 y las principales críticas que le fueron hechas, como referente para posteriores procesos.

¿Las disposiciones jurídicas y políticas que caracterizaron la amnistía de 1958 en Colombia propiciaron su deficiente capacidad de responder a las exigencias de paz de la sociedad durante la Violencia? A continuación algunas reflexiones al respecto.

## 1. Punto de partida: los conceptos

Para la Real Academia de la Lengua, amnistía es el olvido legal de delitos, que extingue las responsabilidades de sus autores. Esta primera definición tiene una relación directa con el significado etimológico del término, pues la palabra viene del latín *amnestia* y este a su vez del griego *amnestia* que significa olvido (Corominas, 2008). Entre el amplio número de diccionarios jurídicos, las variaciones frente al término pueden ser menores. Para *The Oxford Companion to Law*, la amnistía es un acto de gracia u olvido que borra algunas conductas, por lo general de carácter rebelde o penal, por las cuales el autor no puede ser castigado<sup>2</sup> (Oxford, 1980: 53). La enciclopedia *Omeba* la califica como “la suprema potestad de perdonar” y basada en el *Digesto Italiano* (Vol. 3, parte 1) concluye que por cuenta de esta medida “el Estado renuncia circunstancialmente a su potestad penal, en virtud de requerimientos graves de interés público” (Ome-

---

1 Cabe destacar que en cada uno de estos decretos y los que lo modificaron posteriormente conciben el delito político de maneras diferentes, en razón a la particularidad del caso a tratar. En ocasiones, como en 1958, tal definición fue ambigua y laxa, de modo que la aplicación del decreto arrojó inconvenientes para establecer quién debía ser beneficiario de la medida.

2 Traducción libre del inglés por la autora.

ba, 1972: 672). El diccionario de *Valleta* la define como la “disposición general con que el Estado renuncia a aplicar la pena correspondiente a determinados delitos que se darían por extinguidos” (Valleta, 2001: 52).

En consecuencia, la cesación de la acción penal y el olvido parecen ser los dos elementos constantes de este recurso, generalmente utilizado por los Estados para recobrar la concordia después de una guerra o una transición de régimen político. Ahora bien, su aplicación no es estrictamente moderna. En la antigüedad, Roma apelaba a instituciones que servían para mitigar la severidad de la ley penal, obedeciendo requerimientos de carácter social y político, que usualmente terminaban con el fin del derecho punitivo (Omeba, 1972: 672). Después de la Guerra del Peloponeso (431-404 a. C.), los atenienses se vieron gobernados por los “Treinta Tiranos”, un gobierno opresivo que fue depuesto por Trasíbulo. Después del conflicto, se alcanzó un acuerdo por el cual se castigaban actos como el homicidio y amnistiaban otros relacionados con la guerra. La que fue conocida como la “Ley del olvido”, establecía que “nadie debería ser acusado o sancionado después de que se hubiera decretado el olvido de todas las faltas y ofensas cometidas por cualquiera de los lados (en el conflicto)” (O’Shea, Andreas citado en Fundación para el Debido Proceso Legal, 2006: 272).

La amnistía tiene un carácter colectivo en sentido doble: desde el punto de vista de su aplicación, beneficia a todos los que hayan cometido un mismo delito (Valenzuela, 1998: 44), es decir, no tiene en cuenta a la persona sino a la infracción, de modo que beneficie a todos aquellos que la hayan ejecutado; y desde el punto de vista de su impacto, responde a una necesidad del interés público, particularmente por causas de carácter político, por la cual se hace necesario recurrir a ella (Omeba, 1972: 672).

La amnistía suele diferenciarse del indulto por varias razones: primero, el indulto es una gracia concedida por el Estado en virtud de la cual se perdona la pena que el autor se merece por infracciones de la ley, mientras que la amnistía es una gracia en la cual se olvidan las violaciones cometidas a la ley. En otras palabras “el indulto da por cierto que se merece la pena, pero la perdona”, mientras que “la amnistía finge que los hechos no han ocurrido” para el efecto de no imponer la pena.<sup>3</sup> Segundo, el indulto es particular y alude a

3 Corte Suprema de Justicia. Magistrado ponente Gustavo Rendón Gaviria. Sala Penal. Julio 4 de 1962. Bogotá. P. 72.

determinada o determinadas personas, la amnistía es general y abarca a todos los sujetos que delinquieron. Y tercero, dependiendo del contexto y las disposiciones constitucionales, la rama del poder público que aplica cada recurso puede cambiar. Para el caso argentino, el indulto es potestad del ejecutivo y la amnistía del legislativo (Omeba, 1972: 673); en el caso de Colombia, el artículo 30, transitorio, de la Constitución de 1991, autoriza al gobierno nacional para conceder indultos o amnistías y en el caso británico es un acto ejercido por la Corona o por el Parlamento (Oxford, 1980: 53).

Ahora bien, respecto a este último punto es preciso destacar, entonces, una de las principales particularidades de las amnistías: su carácter político. La condición política de la amnistía está basada en dos aspectos: primero, la injerencia del ejecutivo y del legislativo en la definición y asignación del beneficio. En otras palabras, como señalaba el magistrado Rendón para el caso colombiano en 1962, “depende de las ramas políticas del poder público y no de la rama jurisdiccional”. La medida reviste un trasfondo político que se superpone a las disposiciones legales sobre el tema. Rendón va más allá en el debate y señala que “sería contradictorio y disolvente dentro de la organización jurídica encomendar a los jueces semejante función, que es contraria al ejercicio de la acción penal y la exigencia de responsabilidad frente a hechos conformados por la ley como delitos”.<sup>4</sup>

Y segundo, la amnistía surte sus efectos sobre el pasado, no sobre el futuro —como puede ocurrir con el indulto—, supone responder a las circunstancias particulares de un contexto histórico, es decir, acontecimientos ya ocurridos, cuyas características ponen en peligro la estabilidad, la paz pública y la convivencia de la sociedad en el ahora. En otras palabras, su aplicación está supeditada a las exigencias sociales y políticas de un momento dado. De ahí que la decisión de implementarla no está dada por una disposición técnica ni ninguna regulación que indique en qué momento sí es necesaria y en qué momento no, sino a una consideración política y un mínimo consenso social.

Para los expertos, la amnistía no tiene otro límite que el que pueda establecer el poder que la dicta en cada caso: “jurídicamente constituye una excepción al derecho común, al que deroga en circunstancias determinadas” (Omeba, 1972: 673). En consecuencia, Núñez concluye que “la amnistía es

---

4 Corte Suprema de Justicia. Magistrado ponente Gustavo Rendón Gaviria. Sala Penal. Julio 4 de 1962. Bogotá. P. 73.

un acto esencialmente político que, interfiriendo en el ámbito de la delictuosidad legalmente declarada, enerva la acción judicial futura, actual y pasada”.<sup>5</sup> Sin embargo, no se puede considerar un fenómeno ajeno a lo jurídico. En la extinción misma de la pena está su esencia jurídica. Su profundo carácter político no elimina su necesario vínculo con el derecho, entendido como la búsqueda de un orden justo.

Finalmente, cabe señalar tres aspectos más de la figura de la amnistía, en particular para contextos de guerras. Primero, en caso de empate militar, donde no es clara la victoria de ninguna de las partes, la medida suele estar enmarcada en un proceso de diálogo y negociación que le implica al gobierno, con el propósito de cumplir con el “deber constitucional de instaurar la paz”, reconocer a los grupos armados ilegales no solo como beligerantes sino como iguales. (Rivera, 2003: 53). Segundo, las facultades derogatorias de la amnistía incluyen únicamente aspectos penales, por lo cual, las responsabilidades civiles subsisten en cuanto a indemnizaciones a particulares o reparación a las víctimas. En tal caso, “si la ley exonera, el Estado asume la carga” (Rivera, 2003: 47) (Omeba, 1972: 673). Y tercero, en el caso también de transiciones de un régimen autoritario, la amnistía implica un consenso político y social sobre la memoria y el olvido. Se confronta a estas dos dimensiones para preguntarse qué hacer con el pasado, cómo responder a las demandas de verdad, a los eventos traumáticos, a las responsabilidades de los victimarios y a las exigencias de las víctimas. En las tres circunstancias, el carácter político de la medida cobra un lugar protagónico.

Como problema jurídico y político, la amnistía responde a un tiempo y un lugar específicos. No puede escapar ni de la coyuntura política, ni de la realidad jurídica, ni de los acontecimientos pasados. Por eso, como debate jurídico y político, implica el análisis de lo particular. Su único límite está fijado por esa reflexión. De ahí que el jurista no pueda ser relegado por el político, ni el político por el jurista. Supone un equilibrio que permita actuar conforme al derecho, sorteando profundas controversias: amnistía *vs.* impunidad, amnistía y legitimidad, derechos de víctimas *vs.* responsabilidad de victimarios, amnistiar *vs.* reparar, qué olvidar y qué recordar, cómo reinsertar a la vida civil. En otras palabras, el problema no se agota en la extinción

---

5 Ricardo Núñez (*Derecho Penal Argentino*. Tomo II), citado en Corte Suprema de Justicia. Magistrado ponente Gustavo Rendón Gaviria. Sala Penal. Julio 4 de 1962. Bogotá. P. 73.

a la acción penal, remite a un balance de pesos y contrapesos que tiene en juego la convivencia pacífica, la estabilidad institucional y la necesidad de una apertura democrática.

## **2. Antecedentes: de las amnistías a la continuidad de la violencia**

El año en que *Paz* (1954), el cuadro de Arango, apareció, coincidió con la promulgación del decreto 1823 del 13 de junio, por el cual el Presidente de la República concedía “amnistía e indulto por los delitos políticos cometidos hasta la fecha”.<sup>6</sup> La artista era testigo de los intentos frustrados de cesar la violencia por medio de amnistías e indultos. No era la primera vez que el país se abocaba a una medida de este tipo. La experiencia de las guerras, desde la aparición de la República, trajo consigo el uso frecuente de estos recursos.<sup>7</sup> El período de confrontación armada de mitad de siglo ya había producido la primera amnistía. El 10 de diciembre de 1948, el Congreso había concedido perdón y olvido a “los condenados por delitos contra el régimen constitucional y la seguridad interior del Estado”, implicados en los disturbios del 9 de abril de ese año, durante el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán en Bogotá. Los resultados no fueron satisfactorios. Los liberales no se acogieron a la medida y optaron por resistir la persecución del paramilitarismo campesino –Los Chulavitas– (Afanador, 1993: 29), (Sánchez, 1984: 221).

La nueva amnistía de 1954 buscó ser una salida a la violencia que se había extendido en el país con los conflictos partidistas. La polarización política, aunada a la crisis y debilidad estatal para hacer presencia en el territorio nacional, propiciaron la aparición de grupos armados. La violencia se inicia como un intento de “homogenización política (conservatización forzada) de algunas regiones donde la competencia partidista era estrecha y no había una hegemonía definida” (González, 1997: 61). La Violencia, según Gonzalo Sánchez, tiene una similitud con las guerras civiles del siglo XIX: “la dirección ideológica la ejercen las fracciones de la clase dominante, a través de los partidos”. Sin embargo, tiene al mismo tiempo un elemento diferenciador: “la guerra misma, su conducción en el plano militar, la hace el pue-

---

6 El decreto entendía por delitos políticos “todos aquellos cometidos por nacionales colombianos cuyo móvil haya sido el ataque al gobierno o que puedan explicarse por extralimitación en el apoyo o adhesión a éste”. Decreto 1823 del 13 de junio de 1954.

7 Según el periodista César Castro Perdomo, entre 1821 y 1982, el Estado colombiano había otorgado un total de 52 indultos y 15 amnistías. (Perdomo citado en Sánchez, 1984: 217).

blo, y particularmente el campesinado” (Sánchez, 1984: 222). En 1946, la división interna de los liberales había favorecido el regreso del conservatismo al ejecutivo con Mariano Ospina Pérez (1946-1950), quien sin éxito intentó un gobierno de Unión Nacional. La rivalidad se nutrió de discursos, estereotipos y mitos. Durante la década del cuarenta, los conservadores acusaban a los liberales comunistas y masones, hombres sin dios y destructores de la religión católica; mientras que los liberales veían a los conservadores como culpables de la crisis económica y la “revolución social”, adversos al pueblo (Perea, 1006: 34-41). Los enfrentamientos violentos entre los dos partidos, extendidos con más vigorosidad en la zona andina, inauguraron un nuevo período histórico que no pudo tomar otro nombre sino el de la acción más recurrente de esos años: la Violencia. Su primera etapa va de 1946 a 1957 y su fase tardía abarca de 1958 a 1966.<sup>8</sup>

La amnistía se convirtió en una suerte de tabla de salvación que terminó confundiendo con la obtención de la paz. En 1954 el decreto coincidió, además, con el primer año en el poder del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), después de la debacle y la escalada de violencia del período del conservador de Laureano Gómez (1950-1953)<sup>9</sup>. El intento de desmovilizar y desarmar a las guerrillas liberales y comunistas se dificultó en la ambigüedad de la medida y la insolvencia institucional para cumplir con los ofrecimientos hechos a los combatientes. Aunque Rojas alcanzó el prestigio de pacificador y mediador, los diálogos y negociaciones en los Llanos Orientales, Antioquia, Sumapaz y Tolima, desde antes del decreto de 1954, no produjeron la suspensión de la confrontación armada, pues “el ejército se empeñó en liquidar

8 Sobre la periodización de la Violencia hay un amplio debate académico aún sin saldar. Hay trabajos académicos que inician su análisis desde 1945, con rivalidades sociales más allá del bipartidismo, o desde 1948, con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, mientras que otros que lo terminan en 1958 con el inicio del Frente Nacional, sin que haya pleno consenso al respecto (Sánchez, 1991: 231-232). Para efectos prácticos se acudirá a la periodización señalada arriba, que en términos generales diferencia dos etapas: la Violencia y la Violencia tardía (González, 1997: 61-62), (Molano, 1978).

9 Las cifras sobre las víctimas fatales de la Violencia también son objeto de imprecisiones. Paul Oquist, en el clásico estudio *Violencia, conflicto y política en Colombia*, habla de 112.000 muertos entre 1948 y 1950 y un total de 200.000 durante el periodo (Oquist, 1978: 105-110). Alfredo Molano calcula para la Violencia temprana un total de 158.516 víctimas fatales, de 1948 a 1953, y 34.501 para el periodo que el autor llama la Violencia tardía, entre 1954 y 1966 (Molano, 1978: 52). *La Violencia en Colombia*, de Guzmán, Fals y Umaña, considerado el primer estudio académico sobre el tema, basado en datos de la Policía Nacional, estableció que entre 1958 y 1962 hubo 14.002 muertos por cuenta del conflicto (Guzmán, 1968: 283).

los núcleos comunistas y guerrilleros amnistiados mediante la conformación de ‘guerrillas de paz’”. La falta de estrategias de reinserción a la vida civil produjo el rearme de algunos desmovilizados, la bandolerización de guerrillas y la persistencia de paramilitares (Afanador, 1993: 52-53).

Con la renuncia de Rojas, el 10 de mayo de 1957, producto de manifestaciones populares, presiones de sectores sociales, una alianza del bipartidismo (Pacto de Benidorm) y el plebiscito del 1 de diciembre del mismo año, se estableció un régimen de alternancia de liberales y conservadores en los poderes públicos. El pacto, que duró dieciséis años y fue conocido como Frente Nacional, buscó poner fin a la lucha sectaria del bipartidismo, como fuente de la Violencia (Palacios y Safford, 2002: 596). En consecuencia, a solo unos meses de la posesión del primer mandatario del pacto, Alberto Lleras Camargo, en 1958, fue promulgado un nuevo decreto de amnistías. No obstante, recobrar la confianza después del asesinato de los principales líderes guerrilleros amnistiados con la anterior medida, fue una de las labores más difíciles.<sup>10</sup>

### **3. 1958: el caso de una amnistía que no era amnistía**

Sin la creación de la Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones de la Violencia en el Territorio Nacional, integrada por miembros del bipartidismo, sacerdotes y militares que buscaban identificar las causas del conflicto a través de entrevistas con la población y los alzados en armas, y la posterior aparición de la Comisión Especial de Rehabilitación,<sup>11</sup> compuesta por ministros de gobierno, con la misión de ejecutar políticas en independencia de los partidos, no es posible comprender la amnistía promulgada en 1958 por Lleras Camargo. La razón es que estas dos comisiones, creadas en ese mismo año, tenían a su cargo la implementación de un plan de rehabilitación para las zonas afectadas por la violencia. Según Molano, la estrategia global del Gobierno para recuperar el prestigio de los partidos y rescatar la economía era combinar amnistía y rehabilitación (Molano, 1978: 64-65). En

---

10 Entre ellos Guadalupe Salcedo, comandante de la guerrilla liberal de los Llanos, quien se acogió al decreto 1823 de 1954 y fue asesinado el 6 de junio de ese año en Bogotá, por miembros de la Policía.

11 La Comisión fue creada mediante el decreto 1718 del 3 de septiembre de 1958. Estaba conformada por los ministros de Gobierno, Justicia, Hacienda, Guerra, Salud Pública, Educación Nacional y Obras Públicas (Artículo 1, Decreto 1718 de 1958). Por su conformación, Gonzalo Sánchez la define como un “Consejo de Ministros para asuntos de Violencia”, pues en ella participaba la mitad del gabinete ministerial (Sánchez, 1988: 27).

consecuencia, el trabajo de estas instancias es paralelo y complementario a la promulgación del decreto 0328 del 28 de noviembre de 1958.

Por la nueva ley se dictaban “disposiciones tendientes a facilitar el afianzamiento de la paz en los departamentos donde subsiste el conflicto”. Curiosamente, el que fue presentado a la opinión pública como el nuevo Decreto de Amnistía,<sup>12</sup> nunca mencionaba en su documento legal tal palabra. El 29 de noviembre, *El Tiempo*, que transcribió el nuevo decreto en su totalidad, tampoco habló del vocablo. ¿Qué proponía entonces el texto jurídico? Aplicado para los departamentos del Valle del Cauca, Caldas, Tolima, Cauca y Huila el decreto establecía que cuando el Gobierno lo considerara aconsejable, las personas sindicadas en aquellos departamentos por delitos políticos, cometidos antes del 15 de octubre de 1958, “podrán obtener la suspensión de los juicios y, subsiguientemente, recuperar la libertad”.<sup>13</sup> Es una “suspensión del proceso judicial”, lo que no es equivalente ni a la renuncia del Estado a aplicar una pena ni al olvido del delito, como por definición lo propone una amnistía. La medida estaba además condicionada, pues el beneficiario podría mantenerse en libertad siempre que observara buena conducta bajo vigilancia de las autoridades, se reincorporara a la vida civil, se sometiera a la Constitución y a las leyes colombianas y se abstuviera de cometer todo acto que perturbara el orden público (Artículo 1. Decreto 0328 de 1958). El *decreto de amnistía*, en realidad, nunca propuso una amnistía.

El problema de fondo era político y jurídico. El artículo 76, numeral 21, de la Constitución de 1886, asignaba al Congreso como el único facultado para conceder amnistía e indultos por delitos políticos. Para esto, debía obtener mayoría de dos tercios de los votos en cada Cámara y estar ante “graves motivos de convivencia pública”. El mismo artículo establecía que en caso de que los favorecidos quedaran eximidos de la responsabilidad civil frente a los particulares, el gobierno estaría obligado a asumir las indemnizaciones correspondientes. El ejecutivo quedaba excluido de la asignación de amnistías. Su máxima función en relación al tema era conceder indultos y rebajas de penas por delitos comunes, siempre que conmutara su determinación con

12 Alfredo Molano muestra que antes de su promulgación los ministros y la prensa hablaban en estos términos del futuro decreto 0328. Igualmente, un editorial en *El Siglo*, el 23 de octubre, proclama una medida de este tipo (Molano, 1978: 88 y 91).

13 *El Tiempo*. “Se activa la justicia en las zonas de violencia”, noviembre 29 de 1958. p. 1 y 7.

el poder judicial (Artículo 119, numeral 6). El Código de Procedimiento Penal de 1936, vigente en la época, ratificaba la potestad del legislativo frente al tema.

Pese al nombre con el que se popularizó la medida, cabe aclarar que el Gobierno no quiso hacer una amnistía fue la respuesta del ministro de Justicia de entonces, Germán Zea Hernández, y posteriormente del presidente Lleras (ver declaraciones en Molano, 1978: 91). El primer mandatario negaba la amnistía, así como el amparo de la misma en el artículo 121 de la Constitución, que facultaba al Presidente de la República, en caso de guerra exterior o conmoción interior, a declarar en estado de sitio en todo el país o parte de él. La declaración, que durante el Frente Nacional fue recurrente, permitía al Presidente tomar medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo. El decreto 0328 fue parte de ese contexto, tuvo la habilidad de presentarse como una suerte de amnistía *ad hoc*, sin mencionar que lo era.

Por su parte, la rehabilitación seguía su curso. Así, el decreto 0323 de septiembre 17 de 1958 dispuso las condiciones técnicas para ejecutar los planes y, mediante el artículo 9, el gobierno nacional asignó un presupuesto de 25 millones de pesos, “para toda clase de inversiones y gastos que demanden la preparación y ejecución del plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia” (artículo 9). Los rubros principales de ejecución serían: obras públicas, educación, estímulo integral a las comunidades campesinas, higiene, vivienda, cárceles, colonización y parcelaciones, rehabilitación y protección a menores, asistencia y socorro y administración (artículo 10). La inversión fue noticia de primera plana en *El Tiempo*,<sup>14</sup> que regularmente anunciaban la ejecución de los planes y sus áreas de trabajo en distintas zonas del país.<sup>15</sup>

Sin embargo, la implementación de la política estuvo lejos de coincidir con la reparación real de las regiones más golpeadas por la Violencia. Molano señala que de los 27 millones que en total fueron finalmente asignados a la Comisión, el 80% quedó en manos del “caciquismo local”. Fue dinero direccionado a los departamentos donde fueron manejados sin mayor claridad y criterio. Del 20% restante, el 70% se destinó a la construcción y dotación de

---

14 *El Tiempo*. “25 millones para rehabilitación”. Septiembre 19 de 1958. p. 1 y 11

15 *El Tiempo*. “Aprobado plan para Tolima de rehabilitación”. Septiembre 18 de 1958. p. 1 y 25. *El Tiempo*. “Cundinamarca inicia plan de rehabilitación de Sumapaz”. Septiembre 19 de 1958. p. 11. *El Tiempo*. “Lista la rehabilitación de la zona de Puerto Berrio”. Noviembre 29 de 1958. p. 1 y 23.

centros penitenciarios (Molano, 1978: 77). Sánchez indica que de la distribución regional del presupuesto para la rehabilitación y la asignación de préstamos de la Caja Agraria, el departamento del Tolima fue el más beneficiado de los cinco que se encontraban en estado de sitio (Sánchez, 1988: 35-36).

#### 4. Las ambigüedades del decreto 0328

Además de la confusión entre la amnistía y la “suspensión del proceso judicial”, el decreto 0328 presentaba tres ambigüedades de fondo. Primero, carecía de una definición clara de delito político; segundo, abría espacios para la impunidad; y tercero, disponía de unos mecanismos de vigilancia que si bien podían garantizar el cumplimiento de la medida partían de un supuesto de desconfianza que la cuestionaban.

En el primer caso, el artículo 2 del decreto contempló la inclusión de actores armados, guerrilleros, militares o paramilitares y actores no armados, siempre que el delito que se les imputara tuviera por causa: “a) El ataque o defensa del Gobierno o de las autoridades; b) la animadversión política; c) la violencia partidaria ejercida en razón de la pugna de los partidos” (Artículo 2, Decreto 0328 de 1958). La laxitud de la definición pareció dejar más incógnitas que respuestas. La autoridad competente era la encargada de decidir si el caso se ajustaba o no a un delito político.<sup>16</sup>

En el pasado, con el decreto 1823 de 1954, la definición de delito político también había sido laxa y ambigua. En razón a su amplitud, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tuvo que recibir casos en los que sindicados de delitos no políticos llegaban hasta esa instancia para acogerse a la amnistía, tras pasar por el Tribunal Superior Militar. Después de junio de 1954, fue común que algunos acusados consideraran que su infracción había tenido un móvil partidista, pese a que en sus declaraciones anteriores a la entrada en vigencia de la amnistía no hubieran expresado tal consideración.<sup>17</sup> El caso del decreto

16 Entre las instancias creadas por el decreto, el artículo 8 ordenó crear dos Tribunales de Gracia: uno para la jurisdicción ordinaria, de composición paritaria, compuesto por cuatro personas que debían cumplir calidades de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y otro en la jurisdicción castrense, con la participación de dos oficiales generales y dos magistrados del Tribunal Superior Militar. (Artículo 8, Decreto 0328).

17 Varios casos de este tipo se encuentran en la *Gaceta Judicial* de la época. Para ejemplificar esta afirmación se puede mencionar el caso de Humberto Higueta, condenado por el homicidio de Octavio Villegas en el departamento de Antioquia, quien acudió a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para acogerse a un indulto o amnistía, al considerar que el suyo “se trata de un delito

0328 no fue la excepción. La medida quiso distinguir entre el delito generado por la confrontación armada y el delito común, asunto que en la práctica se volvió inmanejable, por las características de la Violencia –y sus momentos de exacerbación, que pretendían la eliminación física del adversario y la expropiación de sus tierras– y la precariedad institucional para ver y juzgar los casos con celeridad. “La referencia a la causa política como medio de calificar el delito daba una gran amplitud, quizá porque era prácticamente imposible aislar las dos connotaciones” (Molano, 1978: 92).

La segunda ambigüedad estaba en relación con la primera. La indefinición del delito político abrió un marco de interpretaciones que favoreció la impunidad. El decreto señalaba que quien no estaba preso y se consideraba beneficiario de la medida podía dirigirse al gobernador del departamento, quien decidía a quién incluía en la iniciativa. Este procedimiento se armonizó con la red clientelista ya existente en la región. Por lo que “se concedió la amnistía a miles de ciudadanos y se convirtió al mismo tiempo en una fuente de impunidad” (Molano, 1978: 95), pues solo por cuenta de la “animadversión política”, como lo estipulaba el artículo 2 –arriba mencionado–, por ejemplo, se abrió un extenso espectro de delitos para ser objeto de suspensión de la acción penal. La medida careció de criterios y control sobre la identificación de sus beneficiarios y la tipificación de las faltas, aunado a la ausencia de una institucionalidad preparada para responder a la demanda que tuvo la medida y la consideración de particularidades que encerraba su aplicación. Finalmente, al problema de la interpretación se sumó la injerencia de las presiones políticas de la zona durante la aplicación del decreto. La autoridad competente no siempre actuaba conforme a derecho, pues en las regiones más violentas –para las cuales estaba hecha la amnistía y el estado de sitio de entonces– o bien persistía la presión de grupos armados, gamonales y caciques políticos o bien la autoridad ejercía sus funciones en concordancia con su filiación política personal. Ante las dudas que generaba la aplicación idónea de la medida,

---

político, pues el señor Villegas perdió la vida a consecuencia de la ‘aversión o sectarismo políticos’, motivados por el apoyo que se dice prestaba a los miembros de su partido alzado en armas”. Después de revisar el caso y los argumentos de Higuita, se considera que “nadie ha dicho en forma concreta que prestaba ayuda a los guerrilleros [...]. En semejantes condiciones se carecería de base procesal para sostener la tesis de que le privó de la vida como reacción por actividades suyas hostiles al Gobierno”. Por esa razón, la Corte decide negar el indulto de la pena que se le había impuesto al sindicato. Ver: *Gaceta Judicial* N° 2202. Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Amnistía e indulto. Magistrado ponente Antonio Vicente Arenas.

el ministro de Justicia inició una campaña en prensa para mostrar a la opinión pública que en Colombia no existía una “justicia política”, sino apegada a la ley.<sup>18</sup>

Y la tercera ambigüedad estaba dada por la creación de instancias institucionales para “vigilar el estricto cumplimiento de lo impuesto en el decreto” y a quienes se habían acogido a él. El segundo numeral del artículo 1 contemplaba la creación de diez fiscales especiales en la justicia ordinaria, quienes actuarían bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación. Según Molano, los fiscales se convirtieron en el “brazo armado de las medidas” (Molano, 1978: 96). Una de sus funciones era “solicitar y hacer tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las ordenes de detención o de captura”. Para esto, los fiscales podían acudir al Servicio de Inteligencia Colombiano y demás autoridades de policía, para que les suministraran “el personal necesario para llevar a cabo directamente las capturas”. Los fiscales tenían, además, la función de “denunciar todo delito de que tengan conocimiento, y promover las investigaciones correspondientes” (Artículo 1, literales, decreto 0328 de 1958).

Esta figura “policiva” solo sugería un clima de desconfianza entre las partes. La misma que había llevado a que desmovilizados del pasado regresaran a las armas, pese a haber obtenido beneficios penales,<sup>19</sup> o que sectores encargados del orden público hubieran dado de baja a guerrilleros amnistiados. El panorama disminuía las posibilidades de una negociación más efectiva. La aplicación del decreto de amnistía y la política de rehabilitación estuvieron acompañadas de acciones represivas (Molano, 1978: 66 y 116). Esta condición, aunada a la degradación de la violencia que infringían los grupos guerrilleros y paramilitares, llevó a que el conflicto no se superara. La amnistía no había traído la paz, ni siquiera en su versión negativa (ausencia de guerra) (Galtung, 1998).

---

18 Para Zea Hernández, los que afirmaban que la justicia estaba politizada eran los realmente interesados en “introducir la política en la administración de justicia, de no quererse sujetar al ‘resultado de la aplicación estricta de la ley’ y de pretender que los problemas judiciales en que se vean envueltos les sean resueltos a su manera, prevalidos de su posición política”. *El Tiempo*. “La justicia a dejado de ser política, dice el ministro Zea”. Diciembre 1 de 1958. p. 1 y 25.

19 Como lo denuncia el senador conservador Álvaro De Angulo en 1959, al señalar que en Tolima y Caldas las masacres eran ejecutadas por bandoleros que ya habían recibido dineros del Gobierno para que se desmovilizaran (Sánchez, 1983: 198).

## 5. La caída del decreto

Tanto el plan de rehabilitación como el decreto de amnistía de 1958 fueron objeto de duras críticas por parte del bipartidismo. Lejos de la consideración según la cual estas políticas reflejaban el ambiente de alianza del Frente Nacional,<sup>20</sup> las controversias se produjeron, fundamentalmente, por la desconfianza que los conservadores sentían frente a la política. Para algunos sectores, en especial ospinistas, las medidas solo beneficiaban a las guerrillas liberales –en detrimento de las conservadoras– y protegía el bandolerismo (Molano, 1978: 108-110). Para 1959 el clima llevó, incluso, a que parte del conservatismo, dividido, se fuera a la oposición política.<sup>21</sup>

Las críticas no pararon. En el Senado, los parlamentarios conservadores propiciaron debates para acusar al ministro de Gobierno, Guillermo Amaya Rodríguez, “de excesiva tolerancia y clemencia con personajes a juicio de ellos irreformables” (Sánchez, 1983: 197). Sánchez afirma que la postura conservadora, tanto frentenacionalista como independiente, en los debates parlamentarios, podría resumirse en lo siguiente: “el partido liberal está incumpliendo los pactos bipartidistas y la política conciliadora del Frente Nacional, en abstracto positiva, está patrocinando en la práctica el recrudecimiento de la violencia” (1983: 199). Los discursos en este sentido abundaron durante la época en el Congreso de la República. Por ejemplo, en mayo de 1959, el senador conservador, Álvaro De Angulo, denunció ante la plenaria el aumento de la violencia de bandoleros en el Cauca, donde han sido víctimas “inocentes campesinos conservadores” y “uno que otro liberal”, en plena luz del día, sin que nadie viera ni oyera nada. El senador afirmaba que estaba cansado de elevar su queja ante el ministro de Gobierno, sin recibir respuesta alguna. Para De Angulo, los asesinatos ocurrían con la “complicidad de la ciudadanía y el encubrimiento de las autoridades”, “en completa impunidad”.<sup>22</sup>

---

20 El Frente Nacional se veía como la política mayoritaria, sin embargo, este hecho no significaba que existieran sectores en el conservatismo críticos de la alianza. *El Tiempo*. “Debate en el Senado sobre ejecución del Frente Nacional “. Septiembre 18 de 1958. p. 1 y 14.

21 Es el caso de Antioquia y el ospinismo. *El Tiempo*. “No hay persecución contra conservadores en Antioquia”. Febrero 7 de 1959. p. 1 y 18.

22 *El Tiempo*, “Largo discurso sobre violencia de S. De Angulo”, mayo 6 de 1959. Un aspecto que llamó la atención en la plenaria, es que quien contradujo la denuncia del senador fue el también conservador Álvaro Gómez Hurtado. Quien aseguraba que en el Cauca sí había garantías de cumplimiento del Frente Nacional. Su postura comprueba las contradicciones y rupturas internas que se evidenciaban entre los conservadores.

En medio de estos debates el decreto 0328 se volvió punto de referencia. En diciembre de 1958, a menos de un mes de promulgado, el recurso precisa cambios y ajustes. Así, aparece el decreto 2582 para aclarar la función de los gobernadores como receptores de solicitudes de personas no detenidas y del Tribunal de Gracia encargados de los condenados. Con las nuevas disposiciones se les sumaban funciones a los fiscales especiales creados con el decreto 0328. En adelante, esta instancia tendría la atribución de solicitar la revocatoria, previa consulta con la Procuraduría, de los beneficios concedidos a personas que intervinieran en cualquier delito o estado antisocial (decreto 2582. Diciembre 11 de 1958).

La constante violencia hace que el decreto de “amnistía” se ponga en tela de juicio en 1959. La rehabilitación había elevado la presión de los desalojos por la violencia, reproduciendo el círculo de conflictos por la tierra, las masacres, la delincuencia común y la bandolerización (Afanador, 1993: 59). El decreto 12 del 12 de junio de 1959 modificó el panorama en cuanto a orden público. La nueva medida generó varios cambios: “se abolía el recurso de apelación contra los autos de los jueces, se recortaban los términos del Código de Procedimiento Penal, se autorizaba a la Policía y al Ejército para capturar sospechosos sin necesidad de orden judicial y a los gobernadores para ofrecer recompensas, se destinaba una isla marítima como cárcel de los delincuentes de la violencia” (*ibid.*). Con el nuevo decreto se buscaba responder a los críticos de la amnistía. En palabras del ministro Zea en *El Siglo*, se pretendía “atacar la impunidad y hacer en consecuencia más eficaz y rápida la acción de la justicia” (Citado en Molano, 1978: 113). Lo paradójico es que las medidas parecían aún más restrictivas y enérgicas. De nuevo, aparecía la convicción de que la tabla de salvación para alcanzar la paz estaba en un simple decreto.

## 6. Amnistía y democracia

En 1987, el informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia concluyó que tanto las peticiones de los guerrilleros de los años cincuenta como las de los ochenta coincidieron en tres elementos: amnistía, apertura democrática y rehabilitación. No obstante, las características de cada conflicto y sus actores impedían valorar de la misma manera cada uno de estos aspectos. Para la Comisión, la amnistía de los cincuenta tuvo un carácter ejecutivo, “un acto unilateral de Gobierno”, ligado al prestigio del presidente de la República; mientras que la de los ochenta responde a un debate público

con mayor protagonismo del legislativo. En el primer caso, la participación del ejército fue activa, en el segundo fue marginal (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1987: 36-37). En los cincuenta, a diferencia de los ochenta, estaba en juego una transición política, un cambio de régimen. Por un lado, la amnistía de 1948 está enmarcada en un contexto extraordinario: el Bogotazo, la administración del conservador Mariano Ospina Pérez, quien finaliza su período con el cierre del Congreso, y la llegada al poder del también conservador Laureano Gómez, único candidato que se presentó en las elecciones de noviembre de 1949. Las medidas autoritarias de Gómez, que provocaron la alianza de sectores de oposición, y la realización exitosa de un golpe de Estado en su contra en junio de 1953, fue el contexto que antecedió la amnistía de 1954. Con el general Rojas Pinilla en la presidencia se acordaba una transición política que pacificara al país. El régimen terminó en una dictadura hasta 1957, cuando entró una junta militar al poder tras el pacto bipartidista que acordó una nueva transición. La amnistía de 1958 entra en ese contexto. El decreto 0328 aparece en la primera administración del Frente Nacional, amparado en la búsqueda de la democracia después de un régimen autoritario.

Bajo dicha bandera, la alternancia bipartidista en el poder y el reparto de cargos políticos y administrativos buscó “volver a fundar el equilibrio y la transacción entre los partidos y recuperar así la legitimidad del conjunto del sistema político”. El cambio político trajo paulatinamente la superación del conflicto bipartidista de la primera mitad del siglo XX, al tiempo que confirmó la función de los partidos de “encuadrar” la población y organizar los sectores populares, incapaces de consolidar una identidad colectiva distinta de la que otorgaban los partidos tradicionales (González, 1997: 64). Hasta entonces la identidad partidista cohesionaba y al mismo tiempo dividía a los ciudadanos. “Constituyen a la vez la fuerza y la debilidad del sistema político colombiano”. Estas dos federaciones, “contrapuestas pero complementarias”, aportaron un carácter sectario a los enfrentamientos políticos, integrándose a los conflictos locales y regionales y reforzando el papel de la Iglesia católica como uno de los puntos de referencia centrales en la identidad partidista (González, 2007: 268). Sus redes clientelares, gamonalismos y caciquismos cooptaron y a la vez definieron la forma de funcionamiento del Estado. Pécaut habla de ellos como dos subculturas políticas que explican la debilidad estatal: “no queda, en verdad, lugar ni para una imagen de Nación unificada ni para

un Estado independiente de los partidos” (Pécaut, 2001: 35). Las alianzas de estos agentes políticos son las autoras de la amnistía de 1958, y sus rupturas y oposiciones son, igualmente, responsables de la caída de la medida, tanto en el debate político en el parlamento como en la aplicación práctica en las regiones. Por eso no es posible entender el decreto 0328 y sus modificaciones, aislado de la situación política del momento y su relación con el sistema político. La medida no solo coincidió, sino que acompañó y legitimó la transición política que se estaba produciendo. No fue casualidad: el decreto es parte de una política de contención de la guerra y una consolidación del régimen recién instaurado.

La Comisión de 1987, analizó las amnistías de los cincuenta desde el punto de vista de lo que hoy llamaríamos una “apertura democrática”. La medida se integraba a demandas como el levantamiento del estado de sitio, respeto al estado de derecho, libertades políticas y civiles, el desarme de las contraguerillas, entre otros elementos (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1987: 37). Si bien la amnistía no es exclusiva de regímenes democráticos, como lo evidenció el gobierno de Rojas, en el caso de 1958 tal contexto sí se vuelve central. El discurso a favor de la política de rehabilitación y amnistía está acompañado de la promoción y defensa de la democracia.<sup>23</sup>

### **Consideraciones finales**

La acuarela de Débora Arango es una ironía y una paradoja. Una fina burla. No es la muchedumbre aglomerada destacando la paz, es la muchedumbre violentada que no alcanza la paz. El mensaje de Arango, entendido en su contexto, plantea que en el período de la Violencia la muerte no deja de acompañar esa búsqueda infructuosa de la paz. La realidad es que no se persigue la paz en ausencia de violencia, sino en medio de la inclemencia de la guerra. La amnistía en Colombia no escapó a esta disposición de paradojas e ironías. En noviembre de 1958 se presentó como algo que no era: no era una amnistía en el sentido estricto del término ni era la fórmula mágica para la paz. En esa medida, se sobrevaloró su función y su alcance y se ignoraron sus limitaciones. Equivocadamente se creyó que el derecho resolvía problemas para siempre. El decreto 0328 se presentó como una respuesta a la guerra, pero

---

23 *El Tiempo*. “Estamos adelantando una república austera, modesta, democrática y sujeta a las leyes”. Diciembre 2 de 1958. Discurso del presidente Lleras al conmemorar un año del plebiscito de 1957.

no era suficiente. Carecía de herramientas técnicas e institucionales, así como de una racionalidad jurídica que permitiera analizar los casos y enfrentarse a la práctica.

Las tres amnistías de la Violencia se dan en contextos de cambio político. En 1948, para hacer frente a los disturbios y la escalada de violencia que había generado el Bogotazo del 9 de abril; en 1954 para legitimar y justificar un nuevo régimen político, una dictadura militar que tenía como propósito pacificar el país; y en 1958 no solo para darle legitimidad al Frente Nacional, como pacto bipartidista para la paz, sino para otorgarle respetabilidad a quienes se habían enfrentado a la dictadura y debían ser reconocidos como guerrilleros, como plantea Sánchez (1984: 274), de ahí que tenga como trasfondo un amplio carácter político ligado a la promoción de la democracia. La de 1958 es el relato de la amnistía que no fue. Su función era integrarse con un conjunto de políticas públicas que inútilmente pretendían superar la Violencia: la rehabilitación, las comisiones y la amnistía. El resultado no solo fue la persistencia del conflicto, sino su coexistencia con políticas de paz que terminaron fomentado el clientelismo, la impunidad, la desconfianza entre las partes confrontadas y la represión (Molano, 1978).

Así, la aproximación al tema nos sugiere múltiples escenarios de futuros análisis, partiendo de reconocer que la amnistía es un recurso que responde a las condiciones de un contexto particular. Primero, la definición de la amnistía como un concepto jurídico y político, estas dos dimensiones no implica una antítesis sino un complemento. Segundo, la amnistía como una potestad ejercida por una rama del poder del Estado: el ejecutivo y el legislativo, en ese marco, ¿qué rol le corresponde al poder judicial en las políticas? Tercero, en relación con el papel judicial en la amnistía, ¿existe claridad sobre la competencia del juez y la competencia del político? ¿Cómo armonizar estas intervenciones? Cuarto, la amnistía no es una medida absoluta, es necesario entenderla en complementariedad con recursos como la reparación, la reinserción, el indulto, la justicia y la verdad. Quinto, la amnistía y su frontera con la impunidad. ¿Se puede entender como una impunidad “positiva”? ¿La amnistía es una suerte de mal menor ante un mal mayor? Sexto, la amnistía como instrumento que acompaña el cambio político. ¿El perdón y el olvido legitiman una transición o un nuevo régimen? Y séptimo, la amnistía como recurso jurídico y político que no puede operar sin un andamiaje institucional que le permita cumplir los acuerdos pactados, reintegrar agentes armados a la vida civil y

asumir las responsabilidades civiles de las víctimas. En términos propios de la ciencia política reciente, hablaríamos de la necesidad de adelantar una construcción de Estado (*buildingstate*), para poder garantizar un proceso de construcción de paz (*peacebuilding*) más efectivo (Call, 2008).

Finalmente, de la amnistía es pertinente destacar dos falacias para desmentir: no se puede confundir con la consecución de la paz, es solo uno de los tantos recursos a los que se acude para alcanzarla, ni siquiera es el punto de llegada, tal vez solo el de partida; y segundo, no es un premio al victimario en detrimento de la víctima, es un acto político que requiere consenso social y compromiso institucional para convertir combatientes en civiles. Como la obra de Arango, el decreto 0328 termina ejemplificando el relato de la paz esquiva, de frustraciones por procesos que se consideran infalibles, pero que en la práctica carecen de alcance y estrategia suficientes, de intentos que parecen olvidar las lecciones del pasado y querer aplicar, erróneamente, recetas mágicas. Hasta la actualidad, este carácter, acompañado del inmediatez y la debilidad institucional, acompañan la trayectoria de la paz en Colombia.

## Bibliografía

- AFANADOR, M.A. 1993. *Amnistias e indultos la historia reciente, 1948-1992*. Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, Centro de Publicaciones.
- CALL, Ch. y WYETH, V. eds. 2008. *Building states to build peace*. CO: Lynne Rienner Publishers.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA. 1983. *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- COROMINAS, J. 2008. *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*. Madrid, Editorial Gredos.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 1962. *Amnistía e indulto*. Magistrado ponente: Gustavo Rendón Gaviria. Bogotá.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. 1979. Buenos Aires.
- GALTUNG, J. 1998. Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia (País Vasco, España: Colección Red Gernika, Bakeaz Gernika Gogoratu).
- GONZÁLEZ, D. 1997. *Para leer la política. Tomo I*. Bogotá, CINEP.
- GONZÁLEZ, F.; BOLÍVAR, I. y VÁZQUEZ, T. 2007. *Violencia política en Colombia*. Bogotá, CINEP.

- GUZMÁN, G. *et al.*, 1968. *La Violencia en Colombia*, Bogotá, Editorial Suramericana.
- LONDOÑO, S. 1997. *Débora Arango. Vida de Pintora*. Bogotá, Ministerio de Cultura.
- MOLANO, A. 1978. *Amnistía y violencia*. Bogotá, CINEP.
- OQUIST, P. 1978. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá, Banco Popular.
- PALACIOS, M. y SAFFORD, F. 2002. *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá, Norma.
- PÉCAUT, D. 1987. *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, vols. I y II, Bogotá, Siglo XXI.
- PEREA, C.M. 1996. *Porque la sangre es espíritu*. Bogotá, Aguilar, IEPRI.
- ROHT-ARRIAZA, N., SALAZAR, K., MEDELLÍN, U.X. 2009. *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre crímenes de derecho internacional*. Washington, D.C., Fundación para el Debido Proceso Legal y United States Institute of Peace.
- SÁNCHEZ, G. 1984. “Raíces históricas de la amnistía o las etapas de la guerra en Colombia”, en: Sánchez, G. *Ensayos de historia social y política del siglo XX*. Bogotá, El Ancora Editores.
- . 1991. *Guerra y política en la sociedad colombiana*. Bogotá, El Ancora Editores.
- . 1988. “Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional”. En: *Análisis Político*, N° 4, Mayo-Agosto de 1988. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. IEPRI.
- SÁNCHEZ, G.G. y MEERTENS, D. 1983. *Bandoleros, gamonales y campesinos: El caso de la violencia en Colombia*. Bogotá, El Áncora Editores.
- VALLETTA, M.L. 2001. *Diccionario jurídico*. Buenos Aires, Valletta.

**Investigaciones aplicadas sobre democracia  
y construcción de paz**



# POSIBILIDADES ELECTRÓNICAS PARA LA DEMOCRACIA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Blanca Inés Arteaga Morales\*

## Introducción

Entre muchos de los atributos que se le han imputado al Estado moderno, la legitimidad es uno con numerosas interpretaciones que, de cualquier manera, denota la importancia de aquellas personas que no hacen parte del aparato estatal para que este se considere genuino y ampliamente valorado por la población. En general, la legitimidad es un elemento constitutivo esencial de los Estados, sin el cual los seres humanos son incapaces de someterse de manera voluntaria a un ordenamiento establecido.

En el mundo contemporáneo, y en virtud de la aparición de los regímenes democráticos a nivel mundial, la legitimidad recae sobre el pueblo, esto es, sobre el grupo de ciudadanos<sup>1</sup> que a través de la vía democrática eligen a sus gobernantes. Cada vez más, podría decirse, quienes detentan el poder por la vía electoral son conscientes de la importancia de lograr gobiernos más legítimos, pues eso implica, en muchos casos, más tiempo en el poder. Ahora bien, la fórmula para lograr que los ciudadanos sean partícipes de procesos de consulta y decisión política es un tema de gran envergadura al que los diferentes regímenes políticos del mundo se han enfrentado.

Justamente, uno de los intereses actuales de los gobiernos es lograr legitimidad a través de mecanismos de participación ciudadana que permitan hablar de *transparencia* gubernamental. De ahí que en los nuevos modelos de gestión de lo público, la inclusión de mecanismos electrónicos es más que necesaria para dinamizar y acelerar la relación gobernantes-gobernados y para

---

\* Investigadora y coordinadora del Observatorio de Construcción de Paz, Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: biarteagam@gmail.co

1 El término ciudadano se utilizará a lo largo del artículo indiferentemente del género, incorporando su acepción masculina y femenina.

poner a su disposición nuevos instrumentos para la legitimidad, toda vez que asistimos, en palabras de Manuel Castells, a la *sociedad de la información* (SI),<sup>2</sup> donde se asiste a cambios revolucionarios en las formas de uso de la tecnología por parte de los individuos.<sup>3</sup> De hecho, Castells cree que los individuos asisten a una revolución tecnológica cuya mayor característica no es el carácter central del conocimiento y la información, sino la “aplicación de ese conocimiento e información a aparatos de generación de conocimiento y procesamiento de la información/comunicación, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos”. (Castells, 2008: 15).

En este sentido, el autor señala la importancia de las denominadas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los nuevos procesos de interacción humana y en la forma en que la ciudadanía puede llegar a transformar e incidir en sus conflictos. Justamente, comprender la manera en que las TIC han tomado parte de los procesos de cambio social, incluidos aquellos que tienen que ver con la construcción de paz, es uno de los objetivos del presente artículo. Teniendo como premisa central de investigación que la profundización de la democracia es un factor fundamental para la construcción y consolidación de la paz —en tanto a mayores niveles de democracia mayores posibilidades de sociedades pacíficas—,<sup>4</sup> se analizarán las formas en que los gobiernos democráticos avanzan hacia las nuevas lógicas

---

2 El concepto ha sido acuñado para determinar la importancia que las tecnologías de la información y la comunicación han adquirido desde finales del siglo XX, tomando relevancia sustancial en lo que va del siglo XXI. Las definiciones más generalizadas de este término presentan “un concepto de SI que recoge sistemáticamente la idea de cambios que se extienden en todas direcciones, y no solo en lo que respecta al entorno económico. Además, esta definición de SI es dinámica, ya que se inscribe dentro de un continuo proceso de cambio social, desencadenado por la generalización en el uso de las TIC y de cuya evolución ha de hacerse un seguimiento. En este proceso son múltiples las actividades y agentes implicados e incontables sus potenciales beneficiarios (...)” (Grande *et al.*, 2002: 3).

3 Entiéndase en este contexto como “actores”: Estado, mercado, gremios, sociedad civil, etc.

4 La relación entre democracia y construcción de paz ha sido abordada por diferentes autores, quienes, en términos generales, afirman que no se puede concebir el logro de la paz en sociedades en conflicto si no se establecen medios para fortalecer la democracia, pues “la democratización de la sociedad debe ser un proceso paralelo [a la construcción de paz] que permite relajar las tensiones y buscar alternativas políticas al enfrentamiento armado. De hecho, la mayoría de programas y proyectos de construcción de paz en años recientes han incluido algún tipo de medidas a la democratización de la sociedad posconflicto [...]. En ese contexto, la medición del grado de democratización alcanzado en la sociedad posconflicto puede ser un parámetro intermedio para establecer el éxito de un proceso de construcción de paz, que no sea tan mínimo como el cese al fuego ni tan amplio como equiparar *peace-building* con desarrollo humano integral”. (Azpuru, *et al.*, 2007: 8).

de participación ciudadana a través de las TIC, logrando favorecer espacios de desarrollo ciudadano que logran gobiernos más legítimos.

Haciendo hincapié en la democracia participativa como uno de los fundamentos del Estado de Derecho, la Corte Constitucional señala en la sentencia C-1338 (4 de octubre de 2000) que “la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, [...] persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos” (Corte Constitucional, 2000). De este modo, la participación democrática a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como una de las maneras con las que cuenta el Estado para acercar a la ciudadanía a los procesos de desarrollo y de construcción de paz, será el tema central del presente artículo.

En el primer apartado, se revisará el concepto de ciudadanía como el punto de partida para encontrar la relación entre tecnologías de la información y las comunicaciones y democracia; en seguida, se analizarán específicamente las capacidades que tiene la ciudadanía para hacer parte de los procesos de gobierno a través del uso y la apropiación de las TIC. En el tercer apartado, se desarrollarán los conceptos de gobierno electrónico y gobernanza electrónica, así como las posibilidades que tienen para el fortalecimiento de la participación ciudadana y para la construcción de paz.

De acuerdo al desarrollo anterior, el cuarto apartado será un ejercicio diagnóstico de la situación de Colombia en materia de TIC, poniendo el acento en los avances en torno a conectividad en internet y avances en gobierno electrónico. En la quinta sección se hará una revisión de la importancia de las TIC en los procesos de construcción de paz y se ofrecerán algunas recomendaciones a ser tenidas en cuenta por los gestores de las estrategias de gobierno electrónico para contribuir a la construcción de paz desde las tecnologías de información y las comunicaciones.

## Ciudadanía: el punto de partida

La evolución de la categoría/condición de ciudadanía ha sido objeto de diversos estudios y ha estado vinculada al análisis de los regímenes políticos, del Estado y de la relación entre quien gobierna y quien es gobernado. En los gobiernos representativos contemporáneos, cuyo modelo democrático implica que la ciudadanía elige a sus gobernantes por medio del voto popular, el control de la ciudadanía sobre sus representantes es central; tal como lo expresaran Salvador Mora y Angélica Olivares (2006: 119), “la calidad de la democracia tiene como referente al ciudadano, pues en primera instancia un régimen democrático se caracteriza por tener un amplio consenso que se materializa discursivamente por la *confianza* que han depositado los ciudadanos, en tanto que evalúan que *en la relación gobernantes/gobernados se establecen vínculos*, en los que los gobernantes tienen como función la satisfacción de las demandas de los ciudadanos”. Así, “la mayor virtud del individuo, en tanto ciudadano, es el mantenimiento de la ciudad [entiéndase sociedad] a partir de una *participación* que se vuelve intensa en la confluencia de intereses [...]” (*ibid.*: 118, *itálica fuera del original*).

La ciudadanía, entonces, es una condición de los individuos, hombres y mujeres, que los confirma como seres políticos, capaces de asumir posturas inteligentes sobre los asuntos que les son comunes. En sentido estricto, en razón de las formas en que se ha entendido la ciudadanía, se asumirá como definición operativa la visión de Marshall y Bottomore según la cual el concepto se refiere a aquello “totalmente perteneciente a una comunidad” (Marshall y Bottomore, 1998: 22). La membrecía implica la participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia *asociación*. La ciudadanía, por tanto, es un estatus que otorga a los individuos los mismos derechos y obligaciones, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades de quien gobierna. Se entiende, entonces, que la ciudadanía es inteligente y autónoma, con un rol político definido y con un sentido social amplio, capaz de intervenir en los asuntos que se asumían como exclusivos del gobierno y siendo parte integral de los procesos de concertación para la toma de decisiones.

En ese marco, se considera que la ciudadanía tiene unos derechos y deberes frente a la paz. Se trata de una visión integral e integradora de esta, donde ciudadanos y Estado son responsables de su construcción de manera conjunta.

De hecho, se entiende que para hablar de construcción de paz se requieren procesos de empoderamiento ciudadano, correspondientes con procesos democráticos en los que los seres humanos puedan ejercer sus derechos de manera efectiva y sus opiniones sean valoradas a la hora de determinar el rumbo de las sociedades. Es ahí donde la participación ciudadana es, como se verá más adelante, uno de los elementos fundamentales para construir sociedades más pacíficas.

Así, una de las maneras de comprender y determinar el campo de acción del concepto de ciudadanía en torno a la construcción de paz, tiene que ver con entender que el ciudadano debe conservar y ejercer los derechos que le son inherentes, al tiempo que se fortalezcan procesos de democracia deliberativa que incluyan, además de la participación ciudadana, espacios de información y de debate público en los procesos de toma de decisiones. Este será, en todo caso, un punto de partida importante para hablar de convivencia pacífica entre ciudadanos, y entre estos y sus representantes.

## **Ciudadanía y TIC**

Construcción de paz y fortalecimiento de la ciudadanía es un binomio que puede acentuarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En la presente investigación, se entenderá por TIC aquellas tecnologías que “incluyen el conjunto de actividades de investigación, desarrollo, fabricación, integración, instalación, comercialización y mantenimiento de componentes, subconjuntos, productos y sistemas físicos y lógicos, fundamentados en la tecnología electrónica, así como la explotación de servicios basados en dichas tecnologías, la producción y difusión de contenidos soportados electrónicamente y las aplicaciones de internet” (Banegas, 2000: 25).

Según la Organización de Naciones Unidas, “las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) tienen inmensas repercusiones en prácticamente todos los aspectos de nuestras vidas. El rápido progreso de estas tecnologías brinda oportunidades sin precedentes para alcanzar niveles más elevados de desarrollo. La capacidad de las TIC para reducir muchos obstáculos tradicionales, especialmente el tiempo y la distancia, posibilitan, por primera vez en la historia, el uso del potencial de estas tecnologías en beneficio de millones de personas en todo el mundo [...]. En condiciones favorables, estas tecnologías pueden ser un instrumento eficaz para

acrecentar la productividad, generar crecimiento económico, crear empleos y fomentar la ocupabilidad, así como mejorar la calidad de la vida de todos. Pueden, además, promover el diálogo entre las personas, las naciones y las civilizaciones” (ONU, 2004).

No obstante la visión instrumental de la ONU, las TIC no son simplemente herramientas de comunicación para que los individuos accedan a la información y puedan comunicarse de maneras más óptimas, sino que es necesario entenderlas como sistemas de acciones humanas y, por lo tanto, susceptibles a cambios sociales; esto implica que las TIC guardan dentro de sí una potencia transformadora que más allá de su uso, está en los procesos de apropiación social de los individuos a las mismas.

En esa línea, los procesos de apropiación social suponen la modificación de las prácticas humanas, incluida la vida cotidiana, puesto que conllevan a transformar formas de actuar en sociedad.<sup>5</sup> Según la Estrategia Nacional de Apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Colciencias, 2010: 29), “la Apropiación Social del Conocimiento no le apuesta principalmente a formar individuos para que valoren y comprendan los procesos tecno-científicos; se encamina a contribuir en su desarrollo ético, en su compromiso democrático y en su formación ciudadana”.

De acuerdo a lo anterior, las TIC son dispositivos sociotécnicos que surgen como una construcción social que asumen formas culturalmente construidas de relacionarse, implicando cambios en las relaciones de poder existentes. Es decir, al ser las TIC –ante todo– medios de comunicación, contribuyen a fomentar transformaciones en las relaciones que se dan entre unos y otros, generando espacios de comunicación e información constantes.

En efecto, la relación tecnología-sociedad está mediada por la importancia que se le dé al uso y a la interpretación de las técnicas, los objetos, las herramientas y las tecnologías (Ingold, 1991). Por esta razón, Steve Woolgar (2005) admite la amplitud y complejidad del concepto tecnología, clasificando sus diferentes definiciones. La primera asemeja la tecnología con los objetos

---

5 La apropiación social de la ciencia y la tecnología es un término desarrollado para “describir y analizar los espacios de encuentro que se tejen entre Ciencia y Sociedad. Como concepto, recoge las preocupaciones que científicos, empresarios, actores estatales, sociedad civil y mediadores muestran al querer comprender las formas en que el conocimiento tecnocientífico es producido y usado, y como práctica, describe todas aquellas actividades, iniciativas y proyectos hechos entre esos actores, con el fin de incorporar conocimiento científico y técnico en esferas cada vez más amplias”. (ver: [http://www.apropiate.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=80&Itemid=58](http://www.apropiate.org/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=58)).

físicos o artefactos, la segunda tiene que ver con las actividades o procesos y la tercera involucra al conocimiento y destrezas con la producción o uso de las tecnologías. De hecho, para este autor, los procesos tecnológicos son causa de diferentes tendencias políticas y sociales, muy de la mano de lo planteado por Thomas Hughes (2009), quien reconoce que en la tecnología deben incorporarse elementos legales, económicos, científicos y políticos que van determinando su uso.

Dando lugar a especulaciones sobre la eficiencia de las TIC como medio para la democracia, estas han sido ampliamente utilizadas por los gobiernos para el fomento de espacios de participación ciudadana. Lo anterior debido a que la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha ido incrementándose drásticamente desde hace aproximadamente dos décadas, hasta el punto que han llegado a hacer parte del diario vivir de los seres humanos. La categoría ciudadanía ha sido impactada por la aparición de las TIC a tal punto, que algunos autores hablan de ciberciudadanía, ciudadanía digital, tecnodemocracia, tecnopolítica, democracia electrónica, *Netizen* y *e-citizenship*, entre otros conceptos, para referirse a aquella condición en que las TIC logran transformar el sentido mismo de nociones como ciudadanía y gobierno, logrando acentuar la necesidad de democracias directas o, de cualquier manera, para hacer más visibles los ideales más básicos de la democracia: igualdad, participación y libertad.

Según Diez Rodríguez (s.f.: 3), existen dos supuestos en las expectativas democratizadoras que se le otorgan a las TIC. En primer lugar, considerar que las oportunidades disponibles para las sociedades están relacionadas exclusivamente con las oportunidades que abren los procesos de innovación tecnológica. En segundo lugar, aseverar que “es posible la construcción de un nuevo espacio público-político ajeno a los intereses dominantes que despertará mayor confianza en el ciudadano, tanta como para motivar su participación”. Lo anterior ofrece un panorama “alentador” respecto a las TIC, en el sentido de que se asume que a mayor nivel de penetración de las TIC en las sociedades, mayor es la posibilidad de alcanzar el desarrollo y de profundizar la democracia en las mismas.

Ante la anterior posibilidad, el ciudadano entra a desarrollar nuevas facetas en virtud de su relación con el gobierno: 1) solicitante de servicios e información, con un comportamiento distinto al de un cliente tradicional, quien siempre actúa de manera voluntaria; 2) sujeto del Estado, esto es, sujeto

de normas y decisiones determinadas por la administración pública; 3) actor participante, con el poder de manera decisiva en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y, finalmente, 4) ciudadano elector, con todas las capacidades de elegir a quienes lo representarán en términos democráticos (Cardona, 2009: 29).

Sin duda, la aparición de las TIC favorece cambios en los modos de concebir la ciudadanía, donde estos últimos son asociados a las maneras en que se concibe el ‘cibespacio’, esto es, ciudadanía en red, abierta, igualitaria y libre. Lo más importante para destacar, en este punto, es que estas nuevas concepciones implican cambios sustanciales en la medida en que se generen paralelamente cambios en los modos de actuar de ciudadanos y gobernantes. En un apartado posterior, se analizará hasta qué punto las TIC pueden favorecer la consolidación de procesos de construcción de paz.

### **Del gobierno electrónico a la gobernanza electrónica**

Considerando el valor del ciudadano como sujeto político activo, la incursión de las TIC en la relación gobierno/ciudadanía ha sido necesaria en el mundo contemporáneo, pues estas son un elemento fundamental en la incorporación de las comunidades en la sociedad digital. Desde la aparición y auge de internet en la década de los noventa, diferentes gobiernos en el planeta han venido implementando iniciativas para favorecer el uso de las TIC para lograr consolidar procesos más democráticos, al punto de que unidades de gobierno como la Unión Europea (Carelli, 2001, citado en Cardona, 2009: 27) recomiendan: i) acelerar la transformación de la administración pública y la mejora de los servicios gubernamentales por medio de un uso más intensivo de las herramientas de las TIC; ii) garantizar el acceso de todos los ciudadanos comunitarios a la “información vital” de sus gobiernos; iii) establecer canales seguros para la comunicación entre el ciudadano y la administración pública y; iv) fomentar las asociaciones público-privadas dirigidas al suministro de servicios e información del sector público.

Es así como la aparición de las TIC en la relación gobernantes/gobernados se ve potenciada y rentabilizada en función del uso y apropiación de las mismas, tanto por unos como por otros. Cada vez más el Estado tiene conciencia de que una eficiente diseminación de las TIC en la ciudadanía contribuye a fortalecer una relación política más legítima en tanto más “transparente”.

En las esferas de poder de algunos países, el hecho de contar con tecnologías de alcance directo se ha visto muchas veces como una ventana de oportunidad para lograr legitimar las prácticas gubernamentales con la ciudadanía; esta situación ha decantado en la existencia y puesta en marcha de los denominados *gobiernos electrónicos*, que son “un sistema que, como cualquier otro, genera información organizada, pero que además se caracteriza por estar orientado a apoyar la transparencia de la gestión gubernamental, potenciando la gobernabilidad democrática al legitimar las acciones asociadas a la transparencia y al control, que a la postre robustecen las acciones del Estado” (Castro Andrade y Hernández, 2007).

En términos generales, el concepto de gobierno electrónico ha sido ampliamente desarrollado por varios autores. Blair (1999) considera que gobierno electrónico es el uso de las TIC para suplir las necesidades del ciudadano y las empresas, a través de redes interagenciales, permitiendo el acceso a los servicios de manera permanente y facilitando la vida. Canales (2001) lo define de manera sencilla como hacer accesible el gobierno a la ciudadanía en el momento en que esta lo requiera. Hachigian (2002) asevera que se trata de la utilización de las TIC para promocionar la eficiencia y efectividad del gobierno, facilitando servicios más accesibles a la ciudadanía, favoreciendo un mayor acceso a la información pública, logrando que este sea más responsable hacia el ciudadano. Para este autor, el gobierno electrónico incluye la distribución de servicios de internet, teléfonos, centros comunitarios de red y toda clase de dispositivos. Aun así, aclara el autor, el gobierno electrónico no es un atajo para el desarrollo económico o un gobierno eficiente, sino que más bien es un proceso (e-volución) y una herramienta que tiene unos costos tanto financieros como políticos.

Lo importante de todas las definiciones que se puedan dar sobre los gobiernos electrónicos, son sus posibilidades intrínsecas de favorecer transformaciones sociales a través del uso y la apropiación de TIC. En efecto, no se puede considerar el gobierno electrónico como un punto de internet, un programa de televisión, una aplicación para el celular para consultar datos del Estado o, en general, cualquier dispositivo, aplicación o proceso que tenga que ver exclusivamente con la infraestructura tecnológica que sirva de canal de comunicación e información. Es válido, por lo tanto, decir que los gobiernos electrónicos son modos de ejecutar planes de gobierno, los cuales requieren de recursos tecnológicos y humanos.

En esa línea, cuando se habla de gobiernos electrónicos, se hace referencia a una administración pública eficiente en la actualización y ofrecimiento de la información del Estado de manera abierta, a la vez que se refiere a un ciudadano activo, en ejercicio pleno de sus derechos y deberes constitucionales democráticos, interesado en coadyuvar en el proceso de gobierno bajo la premisa de que es más efectiva la democracia en cuanto más se dinamice desde los diferentes actores y sectores que conforman un Estado. Es por eso que definir gobierno electrónico supone de plano definir las “consecuencias” que puede llegar a traer su implementación.

Algunas de estas consecuencias tienen que ver con cambios en los paradigmas de actuación gubernamental; así, verbigracia, surge el concepto de *gobernanza electrónica (e-governance)*, “que corresponde al proceso mediante el cual las instituciones, las organizaciones y los ciudadanos se guían a sí mismos. También tiene que ver con la interacción entre el sector público y la manera como la sociedad se organiza para tomar decisiones colectivamente y proveer los mecanismos de transparencia con el fin de implementarlas” (Cardona, 2009: 28). De otra parte, aparece la noción de administración electrónica (*e-administration*) que tiene que ver con “las relaciones interorganizacionales o los componentes de la Gestión Pública” (*ibid.*).

Para el caso del presente artículo, se busca hacer hincapié en la noción de *gobernanza*, definición traída desde el modelo de la Nueva Gestión Pública, en la que las lógicas de mercado de eficiencia, eficacia y efectividad conducen las acciones del Estado y del gobierno. Ahora, si intentar definir gobierno electrónico de manera inequívoca es complejo, tanto más es llegar a un consenso sobre la noción de gobernanza; no obstante, se puede decir que los puntos de encuentro entre las definiciones preexistentes se resumen en la siguiente definición: gobernanza es el manejo de asuntos comunes entre gobernantes y ciudadanos, de manera que la participación dinámica de los últimos se hace categórica, a la par que la existencia de mecanismos de información y de comunicación del gobierno al ciudadano permiten que este último pueda detentar elementos de juicio para intervenir responsablemente en los procesos de decisión.

Dado que la gobernanza implica una comunicación permanente entre ciudadanía y gobierno, las TIC parecieran ser una necesidad vital para el fortalecimiento de esta relación, toda vez que son un medio simple, eficaz y eficiente para los procesos comunicativos. Sin embargo, pensar en gobernanza significa

mucho más que la utilización de TIC: implica repensar las lógicas de gobierno, ya no pensando en medios electrónicos de manera exclusiva, sino tejiendo redes de trabajo conjunto en dirección del bienestar común. Conlleva, por lo tanto, un viraje en el ejercicio de la ciudadanía: el ciudadano se convierte en un gestor, en el sentido que pasa a ser un estratega que entra a complementar la acción del gobierno, de forma tal que esta última se concibe como una red de procesos de interacción recíproca y sostenible. El rol de gestor le confiere al ciudadano la condición de ser un actor de innovación, con soluciones posibles y adecuadas a los beneficiarios de las políticas públicas. La existencia de la gobernanza, inclusive, le debería conferir al ciudadano una relación más horizontal con el funcionario público, logrando alianzas para la efectividad de la gestión de lo público.

De hecho, los procesos de gobernanza implican la creación de valor público, el cual se da en la posibilidad de que los gobiernos pueden llegar a ser movidos por los usuarios que, en tal caso, son los ciudadanos (Muñoz, 2005: 290); es ahí donde la democracia toma fuerza y donde la oferta que se le hace a la ciudadanía tiene que ver con la capacidad de negociar para la toma de decisiones públicas. No obstante, la conciliación entre las tensiones que existen entre el deseo de tener políticas democráticas y los riesgos de que estas políticas sean vulnerables a distintos tipos de corrupción es un desafío permanente que exige la aplicación de criterios para estimar la adecuación de la gestión para el valor público. Entre otros, esos criterios tienen que ver con conseguir que los objetivos sean fijados de manera normativa, separar la política y la administración como esferas con objetivos propios y diferenciados, maximizando las analogías con el sector privado (*ibid.*).

En definitiva, los gobiernos electrónicos son sistemas tecnológicos y humanos que tienen la posibilidad de fortalecer la acción estatal en la vida misma de las personas. Esto, debido a que tienen una potencia que opera casuísticamente con base en los principios clásicos de la democracia, favoreciendo ámbitos de interlocución interagencial entre las personas y sus gobernantes.

### **El contexto colombiano respecto a las TIC y el gobierno electrónico**

En Colombia, el escenario propicio para generar la formulación de las TIC lo constituye el CONPES 3072 de 2000, en el cual se establece la *Agenda de Conectividad: el salto a Internet*. Este documento define las TIC como herramientas que favorecen “el desarrollo de una nueva economía (*e-economy*),

la construcción de un Estado más moderno y eficiente, *e-government*, la universalización del acceso a la información y la adquisición y utilización eficaz del conocimiento, todos elementos fundamentales para el desarrollo de la sociedad moderna” (Pastrán, 2010: 19).

Según este documento, “resulta claro que las Tecnologías de la Información deben incluirse en el modelo de desarrollo del país. Al igual que otras naciones del tercer mundo, Colombia tiene la oportunidad única de dar un salto en su desarrollo, apalancándose en estas tecnologías y en particular en Internet” (DNP, 2000: 4). En el mismo se plantea que una de las estrategias con las que el país va a dar el ‘salto a internet’ será el *Gobierno en Línea*, cuyo fin es mejorar la comunicación, funcionamiento y eficiencia estatal, a la vez que favorecer la transparencia, aumentando el control ciudadano sobre la administración pública; así mismo, fortalecer la función del Estado de servir a la ciudadanía, por medio del uso de TIC (*ibid.*: 17). Esta definición de la estrategia Gobierno en Línea, podría decirse, sería el primer esbozo en el país de lo que hoy podemos llamar gobernanza electrónica.

En el sentido de la presente investigación, se asumirá la *gobernanza electrónica* como aquellas iniciativas que ponen de relieve la interacción entre ciudadanos y gobiernos, con el fin de participar a través de medios electrónicos en la toma de decisiones, esto es, en el devenir de las sociedades.

Se ha dicho que el concepto de gobernanza se ha transformado en su relación con las TIC, de tal parte que surge un nuevo modelo de gobernanza mediado por estas últimas. Es por esta razón que se hace imprescindible la revisión de las condiciones para que se dé dicha gobernanza. Si la investigación se fijara exclusivamente en la cifras de acceso a las plataformas de comunicación virtuales en Colombia, se diría fácilmente que este modelo es embrionario. Empero, el país ha dado pasos para incluir las TIC en la vida diaria de las personas: por cada 100 habitantes existen 11 computadores (a 2008); asimismo, por cada 100 habitantes, 37 son usuarios de internet, al tiempo que el 94% de los colombianos cuenta con una línea de teléfono celular (datos de 2010) (Colombia TIC, 2013). Como ilustra la tabla 1, el nivel de penetración de internet en Colombia se ha incrementado en un 52, 20% entre 2000 y 2011.

**Tabla 1.** Perfil de internet en Colombia

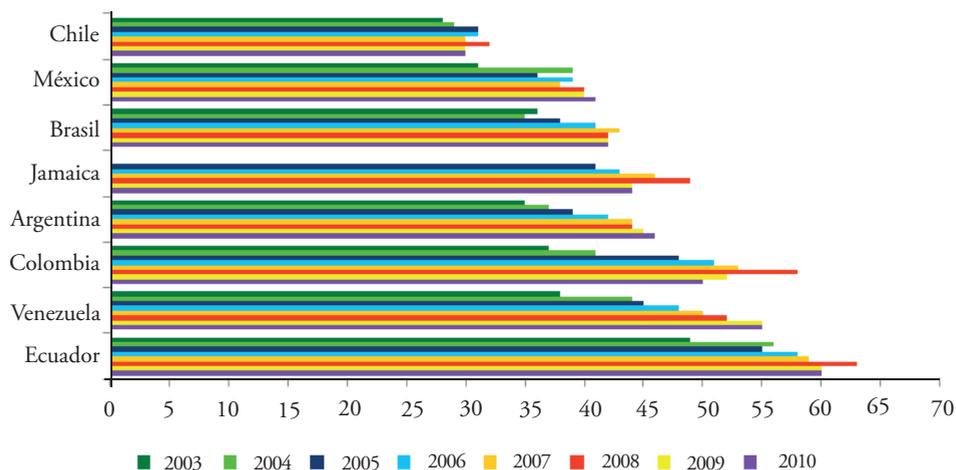
Año	Población	Usuarios de internet	% Penetración
2000	42,819,600	878,000	2.10%
2005	41,242,948	4,739,000	11.50%
2006	42,504,835	6,705,000	15.80%
2007	44,379,598	10,097,000	22.80%
2008	45,013,674	17,478,505	38.80%
2009	44,977,758	21,529,415	48.70%
2011	46,044,601	25,000,000	54.30%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por: <http://www.internetworldstats.com/sa/co.htm>.

Ahora bien, se hace necesario aclarar en este punto que no solo las tecnologías que funcionan bajo la metodología de internet hacen parte de las TIC, sino que las mismas se refieren “al conjunto del sistema informacional actual que incluiría la red física de comunicaciones que interconecta nodos (internet), las modalidades de intercambio de información mediante transferencia de archivos, la videoconferencia, chats, el correo electrónico, la mensajería instantánea, la world wide web (tejido mundial de páginas digitales organizadas por un protocolo que permite localizarlas y enlazarlas y que suele identificarse con internet). Este término nos permite distinguir el objeto que estudiamos de otras tecnologías como la radio o la televisión que aun estando integradas se convierten en partes de un sistema más global” (Diez Rodríguez, s.f.: 1).

Revisando el papel de Colombia en el contexto regional, el nivel de participación del país en las TIC ha sido considerable. Tal como se ilustra en la gráfica 1, Colombia ocupa el tercer puesto en los países de la región luego de Ecuador y Venezuela, entre 2003 y 2010. La tendencia de crecimiento ha sido positiva, por lo que no ha habido retrocesos en los resultados de las políticas informacionales del país. Para el año 2010, el puntaje del país fue de 50 puntos, a solo 5 puntos de Venezuela y a 10 puntos de Ecuador.

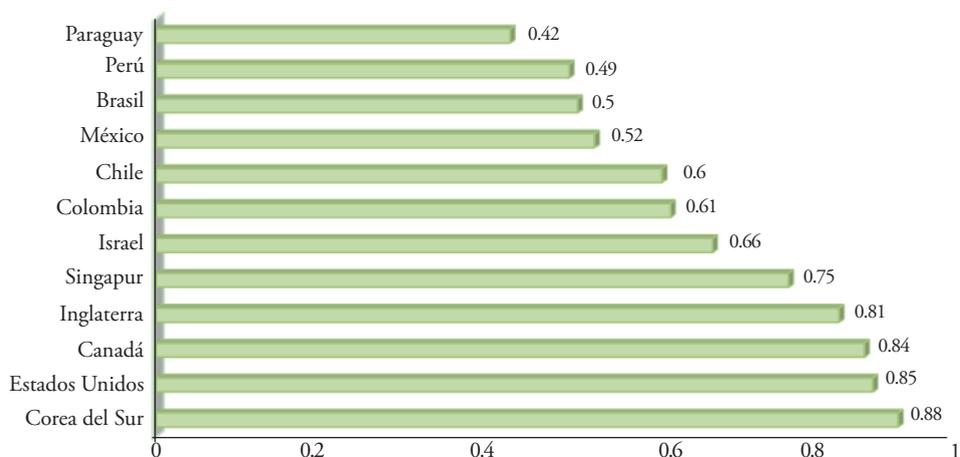
**Gráfica 1.** Posición de países en relación al uso de TIC



**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos suministrados por: [http://colombiatic.mintic.gov.co/estadisticas/stats.php?pres=content&cs=5&sub=17&cod\\_aux=AL](http://colombiatic.mintic.gov.co/estadisticas/stats.php?pres=content&cs=5&sub=17&cod_aux=AL).

Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2013), Colombia ha sido líder latinoamericano en materia de Gobierno en Línea, de manera que en los últimos dos años –es decir, durante el gobierno de Juan Manuel Santos–, el país ha ganado veintiún puestos a nivel mundial, siendo el país latinoamericano líder en este tema (ver tabla 1). El contexto anterior da cuenta de que las potencialidades y avances que tiene Colombia en materia de gobiernos electrónicos son altas, dando la posibilidad de que se usen los recursos digitales del Estado no solo para alcanzar el desarrollo, sino también para contribuir al logro de la paz.

**Gráfica 2.** Puntaje de Colombia en gobierno electrónico a 2010



Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en: [http://www.vivedigital.gov.co/marco\\_del\\_plan\\_4\\_colombia\\_contexto.php](http://www.vivedigital.gov.co/marco_del_plan_4_colombia_contexto.php)

**Tabla 2.** Posición mundial de Colombia en gobierno electrónico

País	Posición mundial	Variación posición
Corea del Sur	1	+5
Estados Unidos	2	+2
Canadá	3	+4
Inglaterra	4	+6
Singapur	11	+12
Israel	26	-9
Colombia	<b>31</b>	<b>+21</b>
Chile	34	+6
México	56	-19
Brasil	61	-16
Perú	63	-8
Paraguay	101	-13

Fuente: MinTIC, 2013. “Colombia en el contexto internacional”. En: [http://www.vivedigital.gov.co/marco\\_del\\_plan\\_4\\_colombia\\_contexto.php](http://www.vivedigital.gov.co/marco_del_plan_4_colombia_contexto.php)

Sin duda, estrategias como Gobierno en Línea han contribuido al avance en materia de TIC para el desarrollo; no obstante, aun cuando eso ha sido relevante para posicionar al país a nivel mundial en el sector, existe un rezago evidente en los esfuerzos del Estado en poner las TIC al servicio de la paz en el sentido categórico del término. No hay en Colombia páginas web oficiales que busquen desarrollar o fortalecer programas de construcción de paz, ni la política digital está pensada en contribuir al logro de la misma. Tampoco han existido convocatorias gubernamentales para, por ejemplo, el diseño de aplicaciones digitales que tengan como objetivo opinar, preguntar y, en general participar en procesos de control político ciudadano a las acciones del gobierno con respecto a la paz.

Bajo este panorama, las necesidades que tiene el Estado colombiano en materia digital se orientan en dos vías: 1) ampliar el discurso de las ‘TIC como motores de desarrollo’ a retóricas en las que se evidencie que estas pueden actuar de manera positiva en la superación de conflictos diversos y; 2) idear un marco de acción que permita evidenciar que, en efecto, la construcción de paz sostenible es una de las prioridades del Estado y, por lo tanto, las políticas públicas incluirán a las tecnologías digitales como medios para contribuir a la construcción de paz y al desarrollo integral. El Estado, asimismo, deberá garantizar que se harán procesos rigurosos de evaluación *ex ante*<sup>6</sup> para determinar los resultados reales de la implementación de dichas políticas en relación a la paz.

### **TIC para la construcción de paz**

Uno de los desafíos de los regímenes democráticos en países en conflicto es lograr arraigar espacios de participación para la consolidación de la paz sostenible y duradera, de manera que se presume que esta no es posible sin el sentido de legitimidad que le otorga la participación ciudadana. Lo anterior quiere decir que una verdadera construcción de paz pasa por el trabajo de la sociedad civil organizada, la cual, en ejercicio de sus derechos y deberes democráticos, cumple un papel fundamental para la consolidación de estrategias viables para su logro.

---

6 La evaluación *ex ante* es el tipo de evaluación de políticas públicas que ocurre en el momento previo a la ejecución de políticas. Dicha evaluación tiene por objetivo revisar la necesidad de actuar del Estado en un determinado tema, la pertinencia de los mecanismos de implementación y su factibilidad y, de esta manera, anticiparse al impacto de la política en los diversos ámbitos sobre los cuales recae.

En ese orden de ideas, las TIC tienen la potencia de desenvolverse como medios eficaces en la construcción de paz, en tanto favorecen escenarios de participación electrónica de los individuos en los diferentes ámbitos que la forjan. La construcción de ciudadanía y la construcción de paz son dos elementos que, interconectados, actúan poderosamente para la consolidación de sociedades pacíficas.

Los modos en los que esto pasa son múltiples: de una parte, el simple fortalecimiento de la democracia electrónica, teniendo en cuenta que la ciudadanía puede y debe participar de manera activa y dinámica en los procesos de toma de decisión, especialmente en los procesos de decisiones para la consolidación de la paz en el país, incorporando dentro de sus lógicas cívicas de actuación la aceptación de que la construcción de paz se puede construir desde los diversos canales dispuestos para ello. Así, tal como lo afirma Chantal Mouffe (1999) la condición de ciudadanía implica que los mismos tienen igualdad tanto de derechos respecto al Estado, como de responsabilidades en la construcción de la sociedad, de tal manera que la ciudadanía activa es simultáneamente medio y fin para el logro de la paz.

De otro lado, ofreciendo a los ciudadanos los incentivos necesarios para que participen en los diversos procesos de construcción y evaluación de políticas públicas, de manera que, bajo un criterio de confianza y de credibilidad en la acción del Estado, el mismo le ofrezca garantías a los individuos de que la información, opiniones, propuestas y recomendaciones que se hagan en pro de la paz serán tenidos en cuenta, teniendo conciencia de que esto fortalece el proceso mismo de establecimiento de la paz.

De acuerdo a lo anterior, los procesos de construcción de paz pasan por el fortalecimiento de los procesos comunicativos entre los diversos actores que entran a hacer parte de la red de decisión. De este modo, la existencia de medios y canales para que se den dichos procesos se hace necesaria con el fin de profundizar la democracia y de tejer los sentidos y los significados de una verdadera gobernanza para la paz, viendo esta como las oportunidades para la incorporación de la sociedad civil local y el ejercicio de sus capacidades para la construcción de paz.

En Colombia, la experiencia de gobierno electrónico no ha estado orientada a la construcción de paz propiamente dicha; el Estado no ha pensado en mecanismos electrónicos, aplicaciones digitales o desarrollos tecnológicos diversos para la participación de la ciudadanía en procesos de construcción

de paz. Esto ha sucedido en buena parte por la visión de paz que se tiene, en la que la participación ciudadana no se considera un elemento fundamental para la consolidación de la misma, por lo menos no de manera determinante. Empero, la experiencia de algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la paz en el país da cuenta de que este sector viene dando pasos decisivos en la consolidación de espacios electrónicos de debate en torno a la paz.<sup>7</sup> Es así que en el sector social es claro que la legitimidad de las acciones institucionales debe estar sustentada en el impacto individual que los servicios de las organizaciones logran y en la manera en que estos se perciben por parte de quienes acceden a ellos.

De parte del Estado, la búsqueda de la paz, en el sentido de poner fin a las hostilidades entre el gobierno y la guerrilla, ha tenido como marco de acción la delegación de las negociaciones de paz a representantes de un lado y otro, dando crédito al criterio de los representantes para el ejercicio de ese rol. No obstante, la mesa de negociación para el proceso de paz ha efectuado una estrategia para que la ciudadanía incida de manera directa en el mismo. Es así que el pasado 7 de diciembre de 2012 fue lanzada la página web [www.mesadenegociaciones.com.co](http://www.mesadenegociaciones.com.co), página que fue concebida con el fin de que la ciudadanía pueda acceder a un espacio de participación virtual para opinar e incidir en las decisiones que surjan del proceso de paz.

Uno de los objetivos del sitio web es que la ciudadanía consulte los comunicados conjuntos de la mesa de negociación de La Habana, poniendo a disposición esta información en tres lenguas indígenas, a saber, wayú, sikuni y embera, además de la lengua española e inglesa, así como en el lenguaje de símbolos para discapacitados auditivos. “Las partes también acordaron realizar una amplia campaña de información en Colombia para promover esa participación social, un asunto al que tanto Gobierno como guerrilla dan especial importancia y que está incluido en el acuerdo general al que llegaron

---

7 La experiencia en TIC de las iniciativas ciudadanas en el país tiene que ver con poner a disposición de la ciudadanía páginas web, espacios en redes sociales, blogs, foros virtuales, entre otros, con el fin de promover la participación en temas específicos asociados a la construcción de paz. Iniciativas ciudadanas de otras partes del mundo, sin embargo, ya han empezado trabajar para hacer ver la potencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la transformación de las relaciones de género, en el cubrimiento efectivo de los conflictos y en fomento de una cultura de paz. Tal es así que en octubre de 2012 se llevó a cabo, en España, el primer Congreso TIC para la Paz, cuya temática específica fue “Mujer, Tecnología y Democracia para el Cambio Social”. Mayor información en: <http://www.observatorionegociaciones.com.co/index.php/bloc-mainmenu-9/26-novedades/6436-espana-voces-femeninas-en-las-tic-para-cambiar-el-mundo>.

en la fase exploratoria del proceso de paz” (Radio Nacional de Colombia, 30 de noviembre de 2012). A la fecha, se han registrado alrededor de 3.000 propuestas acerca de los 6 puntos de la agenda de negociación convenida entre los actores.<sup>8</sup>

Esta página web es quizá el esfuerzo más visible que se ha hecho desde el sector TIC para incidir de manera directa en temas relacionados con los procesos de paz. Algunas de las posibilidades de impactar de manera positiva en el proceso tienen que ver, sin duda alguna, con los niveles de participación ciudadana en este canal, pero también con un buen nivel de difusión de la existencia de la página junto con procesos de veeduría al manejo de la información que resulta de la participación. La existencia de la página, sin embargo, guarda algunos dilemas relacionados con la participación: ¿cómo se van a procesar e integrar en la mesa 3.000 o más propuestas ciudadanas, muchas de las cuales pueden ser contradictorias entre sí? ¿Cómo lidian las TIC con un eventual aumento desmesurado de la participación? La respuesta a estas preguntas está del lado de los decisores directos, quienes tienen en su poder la integración de una propuesta articulada, que recoja los elementos comunes de las participaciones individuales, haciéndolas operativas.

Aun así, es importante resaltar que un esfuerzo como este es absolutamente valioso, justamente por tratarse de un país con alta necesidad de solucionar el conflicto armado interno, pero también por ser un país que pretende consolidarse como líder regional en TIC y procesos de comunicación e información a través de estas tecnologías.

Ahora bien, en el sentido de la estrategia de gobierno/gobernanza electrónica, Colombia debe avanzar en los siguientes aspectos para poner dicha estrategia a favor de la construcción de paz: en primer lugar, el gobierno electrónico debe reforzar la relación entre los diversos actores de la sociedad y los agentes de gobierno, bajo la premisa de que entre más y mejor comunicación, más eficiencia, más transparencia y menor posibilidad de tener conflictos. En segundo lugar, se debe centrar el esfuerzo en vincular en los procesos de políticas públicas a los diversos actores, individuales y colectivos, privados y no gubernamentales, con el fin de fortalecer la democracia directa y la legitimidad en los procesos. Vincular en este caso, implica procesos de interacción, consulta previa e interactividad por medio del uso de TIC

---

8 [www.mesadenegociaciones.com.co](http://www.mesadenegociaciones.com.co). Fecha de consulta: enero 9 de 2013.

de manera permanente, tanto por los ciudadanos como por los servidores públicos y representantes.

En línea con el anterior, el tercer aspecto indica que los esfuerzos estatales para el propósito de TIC al servicio de la construcción de paz requieren de condiciones de infraestructura física y tecnológica (redes, portales, dispositivos, aplicaciones, programas), de infraestructura educativa (programas y jornadas de capacitación, equipos, recursos humanos, programas académicos) y de mecanismos de apropiación social de la tecnología por parte de los ciudadanos. Dichos procesos de apropiación requieren aprender a usar las TIC y conocer su potencial para transformar los diversos tipos de conflictos, lo cual pasa por procesos de formación para la adquisición de habilidades y destrezas, pues el uso de estas tecnologías comunicacionales son procesos eminentemente prácticos.

El último aspecto tiene que ver con que la estrategia de gobierno electrónico debe sustentarse en el fortalecimiento estructural de las instituciones estatales en torno a la construcción de paz. Lo anterior indica que los programas de apropiación de las TIC para los servidores públicos deberían acentuarse en capacitar a los funcionarios en las maneras en que las diferentes tecnologías comunicacionales pueden ser útiles para la construcción de paz y en qué medida lo son. En suma, los elementos propuestos tienen que ver con dos aspectos fundamentales, sin los cuales no es posible hablar de gobiernos electrónicos consolidados para cimentar sociedades menos conflictivas: infraestructura y educación. Estos elementos, sin duda, no son fáciles de conseguir, pero deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas con este propósito.

### **A manera de conclusión**

Durante el desarrollo del presente trabajo se afirmó que la relación entre TIC y paz está dada en clave de democracia: una mayor apropiación de las TIC por parte de la ciudadanía y del Estado hace más cercana la posibilidad de que estas herramientas lleguen a cumplir un papel en procesos de transformación social de los conflictos. Del mismo modo, se indicó que la consolidación de espacios digitales, especialmente aquellos del lado de los gobiernos electrónicos, son fundamentales para la construcción de la democracia y de la paz; justamente, la profundización de la democracia por la vía digital puede ser una de las alternativas que los individuos tienen para ejercer su rol cívico-político como un aporte al desarrollo y a la paz.

No ha sido la pretensión del presente artículo sostener una postura determinista respecto a las TIC, en la que estas logran por sí mismas que las sociedades logren la transición del subdesarrollo al desarrollo y la modernización y de la violencia a la paz; por el contrario se quiso relevar que las TIC, como todo sistema de acciones humanas, no son fórmulas mágicas con este o aquel propósito, sino que requieren ser permanentemente repensadas, revisando sus efectos, positivos y negativos, en los procesos de cambio social. Aun así, se hizo hincapié en la potencia que las tecnologías digitales tienen para el logro de la democracia y la paz, afirmando que con una adecuada lógica de uso y apropiación por todos los individuos, gobernantes, administradores públicos y ciudadanos en general, se puede llegar a impactar positivamente para la consecución de ambos fines.

Vale la pena resaltar que si bien las TIC no son pensadas para incidir directamente en la construcción y consolidación de la paz, es importante que se tenga en cuenta que las posibilidades que tienen las tecnologías de la información y las comunicaciones en esa dirección son altas. Por ejemplo, permiten identificar y resolver situaciones de conflicto mediante sistemas de alerta temprana, además de favorecer los campos de acción fundamentales de la construcción de paz como la promoción de una cultura de paz, la educación para la paz, el fomento de la resolución pacífica de los conflictos o el apoyo a las actividades humanitarias, entre otros. Tal sería el caso de una aplicación digital que le permitiera al ciudadano manifestar situaciones de peligro o eventos de desastre a las autoridades de manera gratuita a través de su celular, o una página web oficial que promueva la resolución pacífica de conflictos en los ámbitos locales.

El uso de las TIC en la construcción de paz, por lo tanto, debe ser una prioridad de los gobiernos, cuanto más si se habla de gobierno electrónico, como una posibilidad que se le debe ofrecer a la ciudadanía de incidir en procesos paz de manera directa. Los esfuerzos de las organizaciones internacionales, de la academia y de las organizaciones sociales en esta materia también deben ser articulados con los esfuerzos estatales, pues ello definiría un espacio cada vez más propicio al uso de las TIC en los ámbitos de la paz.

Empero, para que se logre que las TIC se pongan a disposición de los ciudadanos con el fin de promover la construcción de paz, se hace necesario que los modelos de gobierno/gobernanza electrónica tengan por objetivo que todas las entidades, organizaciones, agencias, e instituciones que hacen parte del

aparato estatal, se comprometan a reforzar su misión, visión y objetivos organizacionales con la promoción de procesos de construcción de paz efectivos para suprimir la resolución violenta de los conflictos. Esos objetivos deben ser apropiados por cada funcionario público, a la par que las mismas organizaciones se hagan responsables del monitoreo de dichas actitudes corporativas en sus funcionarios.

En este sentido, vale la pena atender las utilidades que Ana Barreto (2010: 24-25) señala para que las entidades, públicas y privadas, usen las TIC con miras a la paz y la convivencia: i) La elaboración, transmisión e intercambio de información y conocimiento sobre paz y desarrollo; ii) producción de contenidos y recursos sobre paz, solidaridad y cooperación en formatos digitales; iii) creación de redes sobre paz, solidaridad y desarrollo; iv) comunicación interna y externa; v) la formación sobre paz y desarrollo; vi) sensibilización, movilización e incidencia política (campañas); vii) fomento de los valores fundamentales en los que está basada la convivencia pacífica: justicia, igualdad, libertad y solidaridad, y; viii) el desarrollo de conciencia sobre los problemas sociales, medioambientales, etc.

En definitiva, el uso de las TIC debe estar encaminado a ofrecer a los individuos amplias posibilidades para ello, en los diversos ámbitos del desarrollo y de la paz. Así, una de las mejores maneras de contribuir a la construcción de paz desde el sector digital, tiene que ver con aprovechar las potencialidades educativas que las TIC, jalonadas desde cualquier tipo de actor, pueden llegar a tener para la consolidación de una cultura de paz.

Igualmente, dado que el Plan Decenal de Educación 2006-2016 tiene dentro de sus propósitos, por un lado, la renovación pedagógica y uso de las TIC en la educación y, por otro, la educación para la convivencia, la construcción de paz y el fortalecimiento de la ciudadanía (Plan Decenal de Educación, 2006), los esfuerzos que se hagan para utilizar las TIC en el ámbito educativo puede llegar a favorecer que se cumpla el segundo propósito mencionado. Se trata de que las entidades estatales y la ciudadanía unan sus esfuerzos para contribuir a este objetivo.

## **Bibliografía**

AZPURU, Dinorah; BLANCO, Ligia; CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo; LOYA MARÍN, Nayelly; RAMOS, Carlos G. y ZAPATA, Adrián. 2007. *Construyendo la demo-*

- cracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador.* Guatemala, F&G Editores.
- BANEGAS, Jesús. 2000. *Definición y Concreción del Hipersector de las Tecnologías de la Información en España.* Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- BARRETO TÍSCAR, Ana. 2010. *Tecnologías de la información y la comunicación para la paz y la solidaridad.* Fundación Cultura de Paz, Ceipaz. En: [http://www.ticambia.org/images/stories/modulos/TIC\\_PARA\\_LA\\_PAZ\\_Y\\_LA\\_SOLIDARIDAD-10nov2010.pdf](http://www.ticambia.org/images/stories/modulos/TIC_PARA_LA_PAZ_Y_LA_SOLIDARIDAD-10nov2010.pdf). Fecha de consulta: enero 20 de 2013.
- BLAIR, Tony. 1999. *Modernising government.* Londres, Modernising Government Secretariat Cabinet Office – UK.
- CALLON, Michel. 2002. *La démocratie technique.* Sciences et Avenir, pp. 66-71.
- CANALES, Mayi 2001. *What's E-Government*, “What’s E-Government? How do we do it?” En: Government Computer News.
- CARDONA MADARIAGA, Diego Fernando. 2009. *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC– en la Relación Administración Pública – Ciudadano. Caso: Colombia y Perú.* Bogotá D.C., Universidad de Rosario.
- CASTELLS, Manuel. 2008. *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura.* México D.F.: Siglo XXI Editores.
- CASTRO ANDRADE, Jesús Alberto y YEDRA HERNÁNDEZ, Yaskelly. 2007. “Sistemas transparentes para gobiernos electrónicos eficientes”. Zulia, *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, Vol. 4. , 81-95.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. 2000. *Sentencia C-1338.* Pardo Schlesinger, Cristina (Magistrada Ponente). En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1338-00.htm>. Fecha de consulta: noviembre 13 de 2012.
- CRIBADO GRANDE, José Ignacio; RAMILO ARAÚJO, María Carmen y SALCADOR SERNA, Miquel. 2002. *La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora.* Caracas, XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. En: <http://portal.cenit.gob.ve/cenitcms/imgnoticias/gobiernoelectronico4.pdf>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, COLCIENCIAS. 2010. *Estrategia Nacional para la Apropiación Social de la*

- Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Grupo de Apropiación Social del Conocimiento. En: [http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/635/ESTRATEGIA\\_NACIONAL\\_DE\\_ASCTI.pdf](http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/635/ESTRATEGIA_NACIONAL_DE_ASCTI.pdf)
- DIEZ RODRÍGUEZ, Ángeles (s.f.) *Ciudadanía cibernética, la nueva utopía tecnológica de la democracia*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. En: <http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento2706.pdf>. Fecha de consulta: diciembre 3 de 2012.
- HACHIGIAN, Nina. 2002. *Roadmap for E-government in the Developing World. 10 Questions E-government Leaders Should Ask Themselves*. Los Angeles, The Working Group on E-government in the Developing World-Pacific Council.
- HUGHES, Thomas. 2009. *Technological Momentum*. En D. J. Wetmore, Technology and society. Building our sociotechnical future. Massachusset: MIT.
- INGOLD, Tim. 1991. *Lo innato y lo artificial*. En Tim Ingold. *Evolución y Vida Social* (págs. 397-495). México D.F., Grijalbo.
- LATOURETTE, Bruno. 2005. *Reassembling the social: An introduction to the Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- MARÍ, Víctor Manuel. 2010. "Tecnologías de la información y la gobernanza digital. Los usos ciudadanos del internet en el espacio local de Jerez de la Frontera". *HAOL*, N° 21, 173-187.
- MARSHALL, Thomas y BOTTOMORE, Tom. 1998. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza editorial.
- MINISTERIO DE LA INFORMACIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES. 2013. *Colombia en el contexto internacional*. En: [http://www.vivedigital.gov.co/marco\\_del\\_plan\\_4\\_colombia\\_contexto.php](http://www.vivedigital.gov.co/marco_del_plan_4_colombia_contexto.php). Fecha de consulta: enero 4 de 2013.
- MINISTERIO DE LA INFORMACIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES – COLOMBIA TIC. 2013. *Estadísticas del sector TIC*. En: <http://colombiatic.mintic.gov.co/>. Fecha de consulta: enero 4 de 2013.
- MORA VELÁSQUEZ, Salvador y OLIVARES VENTURA, Angélica. 2006. En: LEÓN y RAMÍREZ, Juan Carlos y MORA VELÁSQUEZ, Salvador (coord.). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- MOUFFE, Chantal. 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Paidós.

- MUÑOZ, Emilio. 2005. "Gobernanza, ciencia, tecnología y política: trayectoria y evolución". *Arbor ciencia, pensamiento y cultura*. Pp. 287-300.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. 2004. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. *Declaración de Principios. Construir la Sociedad de la Información: un Desafío Global para el Nuevo Milenio*. En: <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>. Fecha de consulta: enero 10 de 2013.
- PASTRÁN PASTRÁN, Jorge Eliécer. 2010. *Del Gobierno en Línea a la Contratación Electrónica*. Políticas Públicas en Juego. Bogotá D.C., Editorial Doctrina y Ley.
- PEÑA, Dionnys; OLIVAR, Cira y PRIMERA, Nelly. 2008. "Tecnologías de información y comunicación en mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local". Zulia, *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 13, N° 43, julio-septiembre, 2008, pp. 398-416.
- PINCH, Trevor y BIJKER, Wiebe. 1984. "The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other". *Social Studies of Science*, Vol. 14, N° 3, 399-441.
- PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN. PNDE 2006-2016. *Pacto Social por la Educación*. En: <http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/w3-propertyvalue-43510.html>. Fecha de consulta: enero 14 de 2013.
- RADIO NACIONAL DE COLOMBIA. 2012. *Finalizó primer tramo de negociación Gobierno-Farc con avances en participación*. En: <http://www.radionacional-decolombia.gov.co/component/topcontent/article/1-noticias/31798-finalizo-primer-tramo-de-negociacion-gobierno-farc-con-avances-en-participacion>. Fecha de consulta: enero 4 de 2013.
- SANDOVAL, Carlos. 2009. "Gobiernos electrónicos y acción colectiva a través del Internet: dinámicas en la Región Andina". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 4, N° 1, pp. 31-53.
- WOOLGAR, Steve. 2005. ¿Sociedad Virtual? Tecnología, «cibérbole», realidad. Barcelona, UOC.



# DEMOCRACIA CAFETERA ¿UNA GARANTÍA DE PAZ?\*

Diego Andrés Walteros Rangel\*\*

## Introducción

La relación entre violencia y café en Colombia ha sido ampliamente documentada, especialmente en lo concerniente a las tensiones por la apropiación y uso de la tierra en distintas regiones del país, como Cundinamarca, el Eje cafetero o Tolima (Bergquist, 1986; Palacios, 2002). Esta histórica relación ha mostrado, sin embargo, que aparentemente la naturaleza de las fincas cafeteras en el país y la estructura del negocio han mitigado los efectos de las acciones violentas. En efecto, la existencia mayoritaria de pequeñas parcelas productoras<sup>1</sup> y la provisión de un amplio sistema de beneficios a los caficultores por parte de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC) han sido indicados como factores de estabilidad de las regiones cafeteras (especialmente en relación en el Eje cafetero) frente a las oleadas de violencia de las últimas décadas, relacionadas con los grupos armados de izquierda, los grupos de autodefensa o el narcotráfico (Rettberg, 2010).

No obstante, la ruptura del Pacto Interamericano de Cuotas (ICA, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> en el mercado mundial del café, en 1989, no solo aumentó la volatilidad de los precios internacionales del grano, sino que tuvo importantes consecuencias sobre la viabilidad del cultivo del café en Colombia, especialmente para los caficultores pequeños. Según Rettberg (2010), quien centra su estudio en el Eje cafetero colombiano (departamentos

---

\* Gran parte de este artículo está basado en mi tesis para optar al título de Magíster en Ciencia Política en la Universidad de los Andes, por lo que las entrevistas registradas hacen parte del trabajo previo realizado para tal escrito.

\*\* Investigador del Observatorio de Construcción de Paz, Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: diegowalteros@gmail.com

1 Aproximadamente el 85% de las fincas productoras de café en el país tiene una extensión de entre 1 y 5 hectáreas.

2 Acuerdo internacional firmado en 1940 por los principales países productores de café, por el cual estos establecieron un sistema de cuotas para vender sus producciones en el mercado estadounidense.

de Caldas, Risaralda y Quindío), la ruptura del pacto de cuotas no pudo ser amortiguada suficientemente por la FNC, quien vio cómo los beneficios de la venta de café cayeron notablemente durante los siguientes 10 años, afectando la economía de los pequeños caficultores de la región. Según Rettberg, la región cafetera no ofrecía las condiciones para que grupos al margen de la ley penetraran en ella: tenía índices de empleo relativamente altos, incluso entre la población más joven, así como bajos índices de pobreza y un alto capital social soportado por la institucionalidad de la FNC. No obstante, con la ruptura del ICA, todas estas condiciones desaparecieron, al punto que Rettberg logra establecer una relación entre el deterioro de los indicadores sociales relacionados con empleo e ingresos y el incremento de indicadores de violencia, tales como asesinatos, secuestros y tomas a pueblos por parte de las guerrillas y los grupos paramilitares, así como el consiguiente aumento de fenómenos de desplazamiento interno entre los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío (Codhes, 2001, citado en Rettberg, 2010).

Ante este panorama, la FNC se ha preciado de tener dos grandes estrategias para mitigar los efectos nocivos de la afectación a la actividad económica de los caficultores. La primera de ellas es la provisión de beneficios para soportar la actividad cafetera; tales beneficios son la garantía de compra de la producción a los caficultores (por parte de las cooperativas creadas por la FNC para tal fin), la promoción y comercialización, las ayudas técnicas (extensión rural, control de calidad) y la inversión social, traducida en la provisión de bienes públicos (infraestructura, servicios públicos básicos y créditos bancarios).

La influencia de estos instrumentos ha sido ampliamente comentada, no solo a propósito de las competencias de la FNC para imponer gravámenes y contribuciones a los caficultores, así como para administrar tales recursos o regular y controlar la producción del grano, sino que ya es un lugar común mencionar que, durante décadas, la FNC fungió prácticamente como sustituto del Estado en la provisión de bienes tales como infraestructura (acueductos, vías, redes eléctricas) educación, salud o créditos bancarios (Thorp, 1991; Robledo, 1998: 183). A tales instrumentos (y en general al aparato institucional de la FNC) se les atribuye también el papel de procurar estabilidad política, en la medida que factores tales como las luchas partidistas o los cambios de gobierno tuvieron poca influencia sobre los precios domésticos del grano y la toma de decisiones en los niveles regionales.<sup>3</sup>

Estas funciones, algunas de ellas ejercidas durante más de siete décadas, crearon una importante dependencia de las regiones cafeteras frente a la FNC, y condujeron a que muchas de estas (en especial el Eje cafetero) enfocaran su actividad económica exclusivamente en el cultivo del grano, habida cuenta de que la estabilidad del negocio fue asegurada por el músculo institucional del gremio (Robledo, 1998: 183).

La segunda estrategia son los mecanismos de participación democrática, que hacen parte de la institucionalidad de la FNC desde mediados de los años cuarenta. Con estos se ha pretendido dar legitimidad y confianza entre las altas esferas del gremio y las bases. Así, por ejemplo, en el informe del gerente general de la FNC de 2010, se afirma que los mecanismos de representación democrática son los cimientos de la solidez y la fortaleza del gremio. Tales características se refieren fundamentalmente a la legitimidad que le otorga a la FNC un procedimiento en el que los mismos caficultores eligen a quienes creen que mejor los representa para lograr incidir en las decisiones de las instancias centrales del gremio. Más importante aún, participar en las elecciones cafeteras es visto como una manifestación del sentido de pertenencia, la confianza y la legitimidad que se ha creado desde los caficultores hacia la institución.<sup>4</sup>

Asimismo, se afirma que una de las razones de la relativa paz en el Eje cafetero, en relación con otras regiones del país, es la inclusión de los caficultores en procesos de decisión a nivel regional gracias a la elección democrática de los miembros de la FNC en sus niveles local (municipal) y departamental (Thorp, 1991, citado en Rettberg, 2010). La razón para afirmar esto es que la legitimidad concedida a las decisiones y acciones del gremio, por medio de las elecciones, ha construido también un tejido social, esto es, ha fortalecido procesos sociales de organización y defensa de la viabilidad económica de la actividad cafetera. Presuntamente, sin estos procesos se habrían adoptado las alternativas violentas a la cada vez más aguda pobreza en muchas regiones cafeteras.

3 Solo desde 1995 las elecciones cafeteras se hacen sin la exigencia de paridad política, esto es, de la necesidad de que todos los candidatos estén adscritos a alguno de los dos partidos tradicionales, regla que había sido establecida en el contexto del Frente Nacional. Asimismo, ninguno de los miembros directivos de los comités departamentales puede ejercer a su vez cargos públicos.

4 Esta idea recorre los apartados sobre organización gremial de los informes del gerente general revisados, entre ellos, los de 1995, 1999, 2006 y 2010. También es mencionada en algunos estudios sobre la institucionalidad cafetera en Colombia (Thorp, 2000: 15).

Pero, ¿qué tan efectivo ha sido este mecanismo para la estabilidad gremial y la consolidación de una cultura democrática que prevenga o minimice las condiciones para la violencia? La hipótesis que se manejará en este texto es que, contrario al discurso oficial de la institucionalidad cafetera colombiana, la participación democrática instaurada por la FNC no brinda un soporte adicional a sus agremiados que les permita defender sus beneficios, por lo que no tiene efectos sobre el mejoramiento de las condiciones económicas de los caficultores. En suma, si el enfoque adoptado por la FNC es que el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los caficultores es garantía de que la violencia no tendrá el contexto necesario para emerger y reproducirse, entonces la garantía de tales condiciones no mejora necesariamente por la existencia de mecanismos de representación democrática; más aún, la peculiar mecánica electoral del gremio puede agravar problemas de exclusión y poca representatividad.

La anterior pregunta surge de por lo menos dos antecedentes. El primero es la importancia que se le ha dado a los procesos democráticos dentro del gremio cafetero, en especial a las elecciones de los miembros de comités municipales y departamentales, al punto de señalarlos como factores de la relativa paz de regiones cafeteras en contraste con el contexto nacional (Thorp, 1991). En segundo lugar, la pregunta está motivada por las expectativas que usualmente se tienen frente a la participación democrática, especialmente acerca de sus efectos positivos en la inclusión de diversos intereses en la política electoral.

La puesta en disputa de tales intereses en la arena política es un mecanismo de inclusión idóneo para que diversas visiones sobre los objetivos que debe perseguir una sociedad sean discutidos; a falta de dichos mecanismos, se corre el riesgo de que los intereses excluidos busquen formas alternativas de tener influencia en las decisiones políticas, incluso aquellas que implican el ejercicio de la violencia. Dicha idea ha sido discutida, por ejemplo, a propósito de las estrategias de inclusión política de grupos armados insurgentes en el marco de procesos de transición política o de negociaciones de paz posteriores a un conflicto armado (Nasi, 2003).

En lo que sigue se hace mención, en primer lugar, a algunos esfuerzos que, en opinión de la FNC, el gremio ha emprendido a fin de construir paz en regiones cafeteras azotadas por la violencia. En la segunda parte se describe la estructura y funciones de los mecanismos de participación democrática en la FNC, con miras a examinar si, y de qué modo, estos posibilitan la influencia

de los caficultores sobre las políticas del gremio en cuanto a la provisión de bienes colectivos. Posteriormente, se acudirá a opiniones de los mismos caficultores para evaluar en qué medida su participación en las elecciones cafeteras les ha asegurado una mejor provisión de bienes colectivos. En la parte final, se plantearán algunas conclusiones.

## **1. Las acciones del gremio cafetero por la construcción de paz**

Como se ha mencionado, probablemente la principal ayuda que reciben los caficultores por parte de la FNC proviene de los diversos beneficios que estos reciben para garantizar su viabilidad económica. El Fondo Nacional del Café (FoNC), como administrador de las contribuciones cafeteras, los beneficios por venta del grano y las regalías por el uso de la marca propia, ha sido la principal fuente de recursos que soporta las estrategias de la FNC, entre las cuales se cuentan los esfuerzos del gremio por mantener la sostenibilidad de la economía cafetera en zonas y con poblaciones afectadas por el conflicto armado.

Si bien, desde una interpretación amplia (maximalista) de la construcción de paz, podría decirse que todas las estrategias de promoción y consolidación de la actividad cafetera promovidas por la FNC han contribuido a la paz (por cuanto han prevenido la aparición de condiciones propicias para la violencia, como el poco acceso a recursos e infraestructura o la falta de educación), su principal propósito es promover una actividad económica. De este modo, la consolidación de la paz solo puede ser considerada como una de sus propósitos en un sentido subsidiario.

No obstante, el gremio ha emprendido en los últimos años acciones directamente relacionadas con la construcción de paz. Todas ellas están orientadas a involucrar a poblaciones víctimas de la violencia en la actividad cafetera y proporcionarles un medio de subsistencia. Uno de los proyectos más conocidos es el llamado “Café de la Reconciliación”, que es una edición especial de café, lanzada en 2007 en alianza con la Alta Consejería para la Reintegración, de la que un porcentaje de sus ventas es destinado a la financiación de un proyecto de alto impacto social dirigido a las víctimas del conflicto armado. Así, por ejemplo, en 2008 se lanzó la “Edición Santuario”, en cuya producción participaron desmovilizados del frente Héroes y Mártires de Guática del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas, quienes residen en el municipio de Santuario, Risaralda (ACR, 2008). Y en 2012 se lanzó el café “Serranía del Perijá”, que “destaca el trabajo realizado por 600 familias de la Serranía del

Perijá, que desde el año 2010 encontraron en el proyecto ‘Colombia Cafetera Sostenible’, una razón para retornar a sus regiones de origen y trabajar en torno a la caficultura, como propósito en comunidad para el desarrollo productivo de sus tierras” (Portafolio, 2012).

Tales iniciativas emanan de los beneficios que a la FNC le ha reportado una estructura institucional sólida, así como el emprendimiento de nuevos proyectos en respuesta a políticas de responsabilidad social empresarial más solidarios con el entorno de la caficultura. El punto importante a tocar, sin embargo, es que el soporte de estos proyectos y las decisiones que los respaldan es atribuido a la cultura democrática de la FNC, pero, como se mostrará, los procesos democráticos no tienen una relación evidente con los proyectos de consolidación de la paz adelantados por el gremio de los caficultores, ello principalmente porque la participación democrática, al contrario de lo que afirma el discurso institucional, no es vista por los caficultores como un modo de fortalecer el llamado capital social creado alrededor de la FNC. A continuación se hace una descripción más o menos detallada de cómo funcionan estos mecanismos, con miras a ver, a partir de su constitución, su grado de influencia en las decisiones gremiales.

## **2. Mecanismos de participación democrática en la Federación Nacional de Cafeteros**

Si bien solo desde 1996 se estableció la participación de los caficultores miembros de la FNC en las elecciones de delegados al Congreso Nacional Cafetero, los mecanismos de participación democrática cubren otros aspectos de la organización del gremio desde su misma creación. Como se verá, por cuenta de la importancia del sector del café para la economía colombiana y la peculiar naturaleza jurídica de la Federación, desde hace varias décadas los caficultores tienen la posibilidad de incidir en las decisiones referidas a su entorno local, esto es, a nivel de los comités municipales, pero su incidencia era limitada en los niveles departamental y nacional.

### *Antecedentes*

En respuesta a las dificultades causadas por la Segunda Guerra Mundial para el despacho de cafés latinoamericanos a Europa y la sobreoferta de café existente en Estados Unidos hacia 1939, se firmó en Washington el Pacto Interamericano de Cuotas Cafeteras el 28 de noviembre de 1940, por el

cual se acordó no fijar un tope máximo al precio del café, pese al exceso de oferta en relación con la demanda. En virtud de dicho pacto, y con el ánimo de proteger la industria cafetera colombiana por el tiempo que durara la emergencia internacional, el Gobierno expidió la Ley 66 de 1942.

Dicha Ley estaba en línea con la tendencia intervencionista que había caracterizado las relaciones entre el Estado colombiano y el sector cafetero, en especial en cuanto al control de la oferta del grano y la estabilidad de precios, política promovida por el gobierno de López Pumarejo (Palacios, 2002: 413, 417 y ss.). Principalmente, autorizaba al gobierno a prorrogar el Pacto de Cuotas así como los contratos celebrados con la Federación de Cafeteros, siendo el más importante de ellos el de administración del Fondo Nacional del Café. Esta Ley también facultó al Gobierno para celebrar un contrato con la Federación a fin de modificar los estatutos de esta en lo concerniente al mejoramiento de los mecanismos democráticos internos de participación. Así, la modificación de los estatutos debía respetar las siguientes bases:

- a) Que todos los productores de café se afilien a la Federación, so pena de no gozar de los beneficios que ella otorga;
- b) Que todos los afiliados a la Federación voten para la constitución de los comités municipales como célula matriz de la Federación bajo sanción de no gozar de los beneficios que ella otorga;
- c) Que los comités municipales elijan los miembros de los comités departamentales;
- d) Que los escrutinios de uno y otros se hagan por el sistema de cuociente electoral, y que su personal se renueve cada año por mitad, y
- e) Que los comités departamentales elijan los miembros del Congreso Cafetero que debe nombrar el Comité Nacional y elegir al gerente, de terna que presente el Presidente de La República. La representación actual del Gobierno se conservará. (Ley 66 de 1942, art. 7).

Tales fueron las primeras condiciones establecidas para que la Federación tuviera herramientas para asegurar una adecuada representación de los intereses de los cafeteros. ¿Por qué se hizo necesaria la estipulación, por medio de una ley, de mecanismos democráticos de participación de los caficultores? Una clave puede encontrarse al indagar la naturaleza jurídica de la Federación.

Al crearse la FNC como una iniciativa privada, auspiciada por el Gobierno, esta firmó un contrato de prestación de servicios con el Gobierno Nacional (Ley

76 de 1927), por el cual la primera se comprometía a organizar la publicidad del café colombiano, estimular mejores prácticas de cultivo, establecer almacenes generales de depósito, estudiar la situación internacional del mercado, llevar las estadísticas cafeteras y determinar mercados externos del café colombiano (Junguito y Pizano, 1997: 32). En contraprestación, el Gobierno Nacional se comprometía a entregar a la Federación el producto del impuesto a las importaciones de café, establecido en esta misma Ley. Posteriormente, en 1940 y 1943, las dos partes firmaron un contrato de administración de un Fondo Nacional del Café, como una cuenta del Tesoro Nacional, administrada por la Federación. Los dos contratos se fusionaron en 1978.

La naturaleza de estos contratos determina en buena medida el carácter de la Federación como entidad privada que administra recursos públicos, en tanto que son obtenidos bajo la figura de un impuesto; pero también son recursos que provienen del sector cafetero y cuya finalidad es la reinversión de dichos recursos exclusivamente en ese sector. La expedición de la Ley Agraria de 1994 dio un nuevo marco jurídico a tales recursos: estos adquirieron desde entonces la figura de contribuciones parafiscales, que son “aquellas que, por razones de interés general, la ley impone a un sector determinado para beneficio del mismo” (Junguito y Pizano, 1997: 134, nota 91). Como mencionan Junguito y Pizano, los ingresos parafiscales no hacen parte del presupuesto nacional y son administrados directamente por el gremio que represente a nivel nacional al sector por el que se creó la contribución, previa celebración de un contrato de administración con el Gobierno Nacional (*ibid*).

La condición de parafiscalidad de los recursos del Fondo fue uno de los motivos para que el Gobierno incluyera en la Ley 188 de 1995 un artículo sobre la obligación de las entidades que administran recursos parafiscales de elegir a sus representantes y directivos por medios democráticos. Una razón de ello es que, de esta manera, el establecimiento y el mejoramiento de los mecanismos de participación asegura que los intereses que conforman el sector gravado con contribuciones parafiscales se encuentren adecuadamente representados, por cuanto introduce la posibilidad de que dichos intereses tengan mayor injerencia en la forma en que los recursos parafiscales serán gestionados y ejecutados en su sector. Más aún, el hecho de que las contribuciones parafiscales sean consideradas similares a los impuestos en el sentido de ser de obligatorio pago hace necesaria la existencia de mecanismos de participación, ya que, según principios constitucionales, “solo los órganos de representación

popular pueden establecer impuestos” (sentencia C-91/96). Tal idea también soporta la estipulación de mecanismos de participación democrática en la Ley 66 de 1942.

Al respecto, es clave reconocer que no hay información documental suficiente para sostener que hayan sido los mismos caficultores quienes hayan presionado para implementar mecanismos democráticos. La información recolectada apunta a que los orígenes de esta figura son, como se ha expuesto, producto de decisiones gubernamentales y judiciales, así como de las altas esferas de la Federación.

### *Órganos de la FNC*

Los órganos que componen la Federación Nacional de Cafeteros son, en orden jerárquico, el Congreso Nacional de Cafeteros, el Comité Nacional Cafetero, el Comité Directivo, los Comités Departamentales y los Comités Municipales.



Ilustración 1. Órganos de la FNC. Fuente: FNC 2013

El Congreso Nacional de Cafeteros es, oficialmente, el órgano en quien recae la suprema dirección de la Federación. Está integrado por los delegados de cada una de las seis circunscripciones en las que se divide cada uno de los departamentos en donde hay comité departamental. Desde 1996, estos miembros son elegidos directamente por los caficultores cedulados en elecciones que se celebran cada 4 años. Su importancia para la toma de decisiones sobre

el funcionamiento del gremio y la formulación de la política cafetera se basa en que, dentro de sus funciones, están aprobar el presupuesto y el Plan Estratégico de la Federación, estudiar los problemas de la caficultura y dictar las soluciones correspondientes, elegir al Comité Directivo y a los representantes al Comité Nacional, así como al Gerente General. Además, eligen a los representantes de cada uno de los comités departamentales al Comité Nacional, en quien recae, entre varias otras funciones, la concertación de la política cafetera entre el Gobierno y el gremio y las políticas de comercialización.

Los comités municipales, por su parte, son las instancias de representación de los caficultores ante los comités departamentales y, de forma indirecta, ante el Congreso Nacional de Cafeteros. Se crean en los municipios con al menos 400 caficultores cedulados y con una producción de al menos 60 mil arrobas. Los constituyen seis miembros principales y sus respectivos suplentes, elegidos por los caficultores cedulados en dicho comité. Una de sus funciones principales es la de promover y hacer cumplir entre los caficultores los reglamentos y las políticas formuladas por las instancias superiores, así como ser órgano consultivo y de vocería ante el comité departamental.

### *¿Cómo funcionan los mecanismos de participación en la FNC?*

A continuación se hace una breve descripción del funcionamiento de los órganos de la Federación Nacional de Cafeteros a partir de lo dispuesto en sus estatutos, así como una explicación de los principales cambios a los que se han sometido las elecciones dentro del gremio. Por último, se mirarán algunos aspectos del carácter democrático de las elecciones cafeteras. Se intenta mostrar cómo los mecanismos democráticos de la FNC exhiben problemas para garantizar una representación adecuada de los intereses de los caficultores. Así las cosas, la participación en procesos democráticos no proporciona mayores garantías a los caficultores ni mayor apoyo al gremio para adelantar proyectos en defensa de la actividad del caficultor ni mucho menos en la promoción de proyectos en construcción de paz.

Como se ha visto, los mecanismos de participación democrática en la FNC se remontan a sus orígenes como gremio. No obstante, la participación en los primeros años de la Federación no era totalmente abierta, ello en razón de que los caficultores solo tenían injerencia en la elección de la mitad de los comités municipales. La otra mitad de los miembros eran elegidos por los comités departamentales, y la mitad de estos últimos eran elegidos por el Comité

Nacional. Este comité, a su vez, a lo largo de su historia ha contado con una cantidad determinada de miembros escogidos por el Congreso Nacional Cafetero, integrado por los delegados de los comités departamentales (Palacios, 2002: 426).<sup>5</sup>

Por cuenta de la Ley 66 de 1942, se introdujeron los cambios necesarios para mejorar sus mecanismos de participación y permitir que los caficultores votaran para elegir a los comités municipales, y estos a su vez eligieran a los miembros de los comités departamentales. Estos últimos, sin embargo, conservaron la función de elegir a los miembros del Congreso Cafetero que seguirían eligiendo a los miembros del Comité Nacional. Así las cosas, la influencia de los cultivadores aumentó en cuanto a la posibilidad de verse representados por los miembros de los comités municipales. No obstante, la influencia de los caficultores sobre las decisiones más importantes de la política cafetera nacional aún eran limitadas, no solo por el hecho de no participar en la elección del Congreso Cafetero, sino porque los comités municipales tienen funciones limitadas al ser instancias de consulta y no son administradores de presupuesto propio, como sí es el caso de los comités departamentales (Junguito y Pizano, 1997: 25).

Ya se ha mencionado igualmente que desde 1996 se implementó la elección directa de los delegados al Congreso Cafetero por parte de los caficultores, que se sumaba el derecho que estos tienen de elegir a los miembros de comités municipales. A propósito de las instancias elegidas directamente por los caficultores, se hacen las siguientes precisiones:

Los miembros delegados al Congreso Nacional son elegidos directamente por los caficultores por un período de cuatro años.<sup>6</sup> En cada una de las seis circunscripciones uninominales de cada uno de los quince comités departamentales se presentan listas de candidatos y de cada una de ellas sale elegido un delegado. Tal método es aparentemente sencillo y transparente; no

---

5 Actualmente, el Comité Nacional cuenta con un representante de cada uno de los 15 comités departamentales, todos ellos escogidos por el Congreso Cafetero; también lo integran los representantes del Gobierno Nacional (ministros de Hacienda, Agricultura, Comercio y director del Departamento Nacional de Planeación), en virtud de lo estipulado en el contrato de administración del Fondo Nacional del Café (FNC, 2007).

6 Los únicos requisitos para ser candidato son 1) ser caficultor cedulaado, 2) ser presentado por al menos 5 caficultores pertenecientes a la misma circunscripción, y 3) notificar la candidatura al comité departamental o municipal, según sea el caso (FNC, 2007).

obstante, la mecánica electoral evidencia falencias en cuanto a la posibilidad de renovación de candidatos y, en general, en lo concerniente a una mayor inclusión de intereses de diversas corrientes. En primer lugar, el hecho de que los departamentos estén divididos en circunscripciones uninominales reduce las posibilidades de renovación de miembros, dado que la variación en la base de votantes es mínima y los candidatos tienen mayores probabilidades de asegurar sus votos dado que no tienen que lucharlos en todo el departamento, sino solo en su circunscripción.<sup>7</sup>

En segundo lugar, es casi inevitable que haya circunscripciones en las que solo una lista se presente a elecciones, y esto es suficiente para que sea elegida como única representante, dado que, en cualquier caso, solamente un candidato puede ser elegido. Un fenómeno adicional respecto de las circunscripciones uninominales es que, como menciona Robledo (1998), solo quien obtiene mayoría simple puede ganar la elección, por lo que, incluso si un candidato ha obtenido el 49% de los votos, no podrá ser elegido como delegado al Congreso Cafetero.<sup>8</sup>

A pesar de los eventuales problemas mencionados acerca del tamaño de las circunscripciones, la renovación de candidatos y miembros no es despreciable: en 2006, 71% de los candidatos a comités municipales eran nuevos, frente a un 31% de los candidatos a comités departamentales. En el caso de nuevos miembros, la cifra para 2006 es de 43% y 55% de nuevos miembros en comités departamentales y municipales, respectivamente. El porcentaje para 2010 es de 31% de candidatos nuevos a comités municipales y 71% en el caso de comités departamentales; asimismo, 36% y 57% de miembros nuevos en comités departamentales y municipales, respectivamente (FNC, 2010: 127). La

---

7 Un problema similar se intentó solucionar con la Constitución de 1991 para las elecciones al Congreso de la República de Colombia, al crear una circunscripción nacional única para las elecciones al Senado. Cabe anotar que esta solución no obligó *de facto* a los candidatos a, virtualmente, recorrer el país en búsqueda de votos: los arraigos políticos regionales y las prácticas clientelistas aseguraron tal resultado.

8 Robledo (1998: 185-186) critica también el carácter “antidemocrático” de las elecciones cafeteras, ya que, según su apreciación, las modificaciones realizadas a aquellas por parte de la FNC a partir de la sentencia C-191 de 1996 se redujeron a implementar el sistema de cociente electoral para las elecciones municipales. El sistema de cociente electoral o de residuos mayores (*largest remainders*) permite la elección de candidatos que incluso hayan logrado apenas algo más de la mitad de la cuota requerida, por la asignación de residuos (Taagepera, 2007: 30). No obstante, la mayor inclusión tiene poca influencia en las decisiones gremiales, por ser los comités municipales de cafeteros meramente órganos de carácter consultivo (1998: 185-186).

renovación de miembros de los comités municipales y los delegados al Congreso Cafetero ha sido puesta en duda en ocasiones, debido, en especial, al sistema de circunscripciones uninominales y a la poca afluencia de candidatos y votantes (El Tiempo, 3 de octubre de 2002).

Una razón que puede explicar las diferencias en porcentajes de renovación entre niveles de comités es el mismo sistema de elección, que en el caso de los comités municipales brinda mayores posibilidades a otros candidatos de salir elegidos. Otras explicaciones posibles remiten a la mayor capacidad de los caficultores para emprender acciones políticas en su contexto local, en el que tienen incidencia sobre asuntos que los perjudican directamente a ellos y a su entorno inmediato. Asimismo, se requiere un mayor grado de especialización y conocimiento de los temas cafeteros para asumir las funciones de representación ante el Congreso Cafetero.

Por último, si bien las elecciones cafeteras han mantenido cierto grado de despolitización, deben considerarse las diferencias que pueden existir entre la influencia de partidos o corrientes políticas en los distintos niveles de representación, así como las posición de los comités departamentales como administradores de presupuestos propios y participantes en órganos decisorios del gremio, que, a diferencia de los comités municipales, pueden suscitar la aparición de estrategias “continuistas” para desincentivar la aparición de nuevos candidatos.

### **3. Caficultores, democracia y beneficios individuales**

Con miras a determinar si los mecanismos de participación democrática de la FNC, en tanto herramientas que permiten representar intereses comunes de los caficultores ante instancias de toma de decisiones, son factores de cohesión del gremio, se debe evaluar si, y cómo, dichos esquemas de representación no solo son utilizados con miras a satisfacer necesidades individuales, sino también son vistos por los agremiados como mecanismos de defensa efectiva de sus intereses colectivos y como modo de fortalecer la organización y reforzar la pertenencia al gremio. Se intenta, para ello, ver si tales mecanismos son, por sí mismos, factores complementarios que ayudan a explicar la creación de lealtad, confianza y sentido de legitimidad de los caficultores hacia la FNC y sus representantes; o si, en cambio, tales percepciones sobre la participación en las elecciones cafeteras provienen simplemente de los diversos incentivos que ofrece el gremio a sus miembros.

### *¿Quiénes necesitan más a los comités?*

Se señala que, aproximadamente, el 64% de los caficultores agremiados (de un total cercano a los 377 mil) tiene apenas entre 1 y 5 hectáreas sembradas y producen el 15% del café. Un 31% tiene un promedio de 9 hectáreas, de las cuales 2,2 en promedio están sembradas de café; a estos corresponde un 40% de la producción nacional. Un 5% restante de caficultores, con fincas entre 21 y 68 hectáreas, manejan un 45% de la producción nacional (Ramírez *et al.*, 2002: 49-51). Esta estructura particular de la tenencia de la tierra ha tenido efectos notables en la aparición de fenómenos violentos.

La preponderancia de fincas de entre una y cinco hectáreas ha determinado las oportunidades de subsistencia de los caficultores: buena parte de sus ingresos dependen tanto del producido de sus cosechas como de la venta de su fuerza de trabajo por cuenta de la recolección de café en otras fincas; si bien la FNC asegura la compra del grano, para muchos caficultores la producción de sus fincas simplemente no es suficiente para asegurar un ingreso mínimo. En este sentido, bajas importantes en el precio del café o condiciones climáticas adversas (que durante los años 90 se presentaron con frecuencia) afectan notablemente los beneficios, impulsando a los cultivadores a buscar otras fuentes de ingreso, ya sea cultivando otros productos o involucrándose en otros sectores de la economía.

En cualquiera de los dos casos, se pueden crear condiciones para la aparición y reproducción de fenómenos violentos: en el primer caso, ha sido mencionada la creciente presencia de cultivos de coca en fincas antes dedicadas exclusivamente al café, con lo cual se ha impulsado en regiones como el Eje cafetero la producción de cocaína<sup>9</sup> (Vargas, 2004, citado en Rettberg, 2010). En el segundo caso, muchos jóvenes sin mayores oportunidades de empleo han sido atraídos por grupos armados ilegales o por bandas de narcotraficantes (Rettberg, 2010).

La disparidad evidente en cuanto a la concentración de la producción crea también diferencias en los intereses que defienden los agremiados. Si bien la política de precios afecta a todos los caficultores, aquellos más pequeños, caficultores “minifundistas”, tienen al café como un ingreso adicional a su

---

9 Según un alto dirigente de la FNC, hacia el año 2007 el tamaño de cultivos ilícitos en el Eje cafetero llegaba a las 20.000 hectáreas (Rettberg, 2010).

principal actividad económica, por lo que se ven afectados en mayor medida por políticas locales de la FNC, por ejemplo, en cuanto a precios de fertilizantes.

Los caficultores medianos, cuya actividad económica principal es el café, y cuyos ingresos se ven notablemente aumentados por la tecnificación del cultivo (alrededor de 11 salarios mínimos mensuales por año en 2002), tienen gran interés en aprovechar la capacidad tecnológica ofrecida por el gremio en aspectos como renovación de cafetales u otras mejoras en el rendimiento de los cultivos (*Ramírez et al.*, 2002: 51). Por su parte, los caficultores grandes enfocan su interés en la política de precios, ello en razón de que la mayor parte de sus costos de producción se destinan a contratar mano de obra, y cualquier variación negativa en el precio del café hace más difícil pagar salarios y, en consecuencia, hace menos rentable el negocio (*ibid.*, 52).

Se pueden evidenciar dichas diferencias de intereses en las opiniones de los caficultores. Las elecciones cafeteras y los esquemas de representación resultantes han sido importantes para proveer servicios básicos, con gran énfasis en la infraestructura y la asistencia técnica. No obstante, estos son beneficios que aprovechan en mayor medida los caficultores pequeños; las ayudas que la Federación ofrece, aun después de la sucesivas crisis que han golpeado la caficultura en los últimos años, responden fundamentalmente a las necesidades de los caficultores pequeños, quienes son los que, por medio de sus representantes en los comités cafeteros, se muestran más animados a manifestar sus necesidades.

De este modo, y en opinión de algunos de los entrevistados, los grandes propietarios de tierras cafeteras no necesitan la representación de los comités municipales de la manera en que lo requieren los caficultores pequeños. Los caficultores grandes tienen mayor ascendencia ante instancias decisorias como las alcaldías o la Gobernación, de modo que pueden gestionar directamente sus peticiones ante dichas instancias. Además, tienen mayores recursos para proveerse de asistencia técnica o insumos, en caso de no contar con el apoyo del gremio (entrevista con Carlos Ospina, ex extensionista municipio de Calarcá, Quindío 2011; entrevista con Carlos Baena, caficultor municipio de Calarcá, Quindío 2011).

En cambio, según los entrevistados, seis de ellos con menos de cinco hectáreas sembradas en café, los caficultores pequeños dependen mucho más de los beneficios que brinda la Federación a problemas puntuales, tales como

arreglos de vías, construcción de puentes peatonales, control de plagas, renovación de cafetales o ayudas materiales en momentos coyunturales (como la temporada de lluvias que afectó buena parte del país a principios de 2011). En estos casos, la capacidad de gestión de los comités municipales es mucho mayor, pues en caso de que haya recursos disponibles, los comités solo tienen que justificar ante el comité departamental en qué se van a invertir, o pueden buscarse recursos con otras entidades, como las alcaldías, las gobernaciones o instancias gubernamentales como Acción Social (entrevista con Elías Mejía, presidente del Comité de Cafeteros de Calarcá, Quindío 2011).

Asimismo, los integrantes de comités municipales son, en muchos casos, líderes sociales que promueven acciones concretas en beneficio de sus comunidades, y que ven facilitada la consecución de recursos por cuenta de la pertenencia al comité municipal de cafeteros, dentro del cual pueden conseguir más rápidamente recursos propios del gremio (entrevista con Rosalía Pineda, caficultora del municipio de Calarcá, Quindío 2011). La consecución de tales recursos se facilita porque las instancias gubernamentales otorgan legitimidad a las peticiones de los representantes de los caficultores. Según el presidente del Comité de Cafeteros de Calarcá,

[...] No es lo mismo dirigirse a la Gobernación del Quindío o enviar una carta a la Presidencia de la República como un ciudadano normal que hacerlo como representante del Comité de Cafeteros de Calarcá. Todos los representantes —en comités municipales y departamentales— son cafeteros que conocen de primera mano las dificultades de sus representados. Las altas esferas de la Federación creen, por esa razón, en ellos; confían en que canalizan las propuestas de los caficultores de cada municipio. Y eso se da no solo al nivel de los presidentes de los comités, sino también al nivel de los líderes de sus comunidades, en quienes creen los comités municipales (entrevista con Elías Mejía, 2011).

En otras palabras, el desempeño de los comités municipales en la canalización de intereses colectivos depende de qué tipo de intereses se quieren trasladar a las instancias centrales del gremio: los comités municipales tienen un importante margen de maniobra para gestionar ayudas coyunturales que afectan a comunidades determinadas; no obstante, los bienes colectivos más

importantes que ofrece la Federación a los caficultores, esto es, la garantía de compra y la asistencia técnica, son fundamentalmente políticas nacionales, analizadas y concertadas en el Congreso Cafetero y en el Comité Nacional y gestionadas a nivel regional por los comités departamentales.

La situación en la que se encuentre la provisión de tales servicios, al tener un impacto generalizado en los caficultores, y al ser parte constitutiva de la razón de ser del gremio, es de constante interés de las altas esferas del gremio; según Carlos Baena, caficultor del municipio de Calarcá, “la particularidad del problema –de que los comités municipales sean a veces inoperantes– es que probablemente las altas esferas de la FNC y del gobierno ya conocen los problemas de las bases de la FNC, pero no parecen estar haciendo nada” (2011).

El punto importante a establecer es que la orientación que se le dé al servicio de garantía de compra y la asistencia técnica, en cuanto a su sostenibilidad y su cobertura, escapan en buena medida a la acción de los comités municipales e incluso de los comités departamentales. Esto es claro cuando se miran las diferencias de competencias entre ambos: mientras los departamentales pueden administrar su propio presupuesto (asignado por la Gerencia General, el Comité Nacional, el Comité Directivo y recursos estatales), pueden proponer sus propios presupuestos de inversión (FNC, 2007, art. 30) y administrar libremente sus propios recursos (Pizano y Junguito, 1997: 24), los comités municipales no cuentan con tal autonomía financiera: en efecto, estos dependen financieramente del comité departamental y los cargos de sus representantes no son remunerados. Además, la orientación de políticas locales en mejoramiento de cultivos y otras ayudas técnicas es realizada conjuntamente con el Comité Departamental correspondiente, por lo que los Comités Municipales tienen, principalmente, una función de consulta y canal de comunicación entre caficultores y nivel departamental (*ibíd.*, 25).

La percepción de legitimidad a propósito de estos niveles de representación es variable entre los caficultores. Los comités departamentales tienen mayor capacidad de responder a las necesidades de los caficultores y de trasladar sus intereses a las instancias centrales del gremio, pero son los comités municipales los más expuestos a la aprobación o desaprobación de los caficultores, dada la relación directa entre unos y otros. El buen desempeño de los comités municipales en la gestión y consecución de recursos externos les representa, por ejemplo, una mayor legitimidad frente a los caficultores, en especial los pequeños, quienes ven que la actividades que desarrollan sus representantes

les reportan beneficios individuales y colectivos, al punto de decir que los comités “nunca les han dado las espaldas y siempre los han ayudado con sus necesidades” (entrevista con Rosalía Pineda, 2011).

Así pues, el hecho de que los caficultores pequeños dependan más de los recursos que gestionan los comités departamentales y municipales tiende a crear en ellos una creencia más fuerte en la importancia de los comités municipales y los beneficios en representación de intereses que implica la existencia de tales instituciones. Son estos quienes tienen una opinión más optimista acerca de sus representantes en los comités cafeteros municipales y de los beneficios que pueden obtener de ellos.

La opinión favorable se refuerza por el hecho de que los cargos de los comités no son remunerados, por lo que no hay lugar a comportamientos corruptos de los comités; la única queja común entre varios de los caficultores entrevistados es la falta de iniciativa de los miembros de comités departamentales y municipales y, en algunos casos, la falta de compromiso con la defensa de intereses de las bases.

### *Incentivos para votar*

El gremio ha adoptado diversas estrategias con el fin de disminuir los costos que los caficultores deben asumir por votar; en este sentido, se ofrecen tanto incentivos selectivos (rifas, premios) como facilidades tecnológicas para sufragar. Sobre lo primero, es común la práctica de entregar premios en dinero a los comités que registren mayor participación de votantes en elecciones (entrevista con Carlos Baena, 2011). Un caficultor de Calarcá afirma que “[...] en las elecciones de 2006, el Comité de Cafeteros de Calarcá recibió un premio de 20 millones de pesos por haber obtenido la mayor participación en el departamento en esas elecciones. Ese bono se invirtió en la pavimentación de una ruta” (entrevista con Elías Mejía, 2011). Asimismo, en departamentos como Santander, para las elecciones de 2010 se entregaron subsidios de transporte y canastas alimenticias a los votantes (FNC, 2010: 151). Asimismo, los extensionistas animan al caficultor a votar bajo la idea de que su participación en elecciones fortalece la unidad de la Federación.<sup>10</sup>

---

10 Para tiempos de elecciones, la Federación pone en marcha campañas de comunicación que, con la ayuda del servicio de extensión a lo largo del país y expertos en comunicación, promueve la votación entre los caficultores (FNC, 2006 y 2010).

Adicional a esto, hay tres elementos a considerar. Primero, el hecho de que los cargos de los comités no son remunerados hace que sus miembros tengan una imagen relativamente buena ante sus representados y no estén involucrados frecuentemente en acusaciones de corrupción. Segundo, la existencia de medios tecnológicos reduce significativamente los costos de participar en elecciones. Tal es el caso del uso del teléfono celular como herramienta para votar, lo cual evita a los caficultores tener que salir de su finca y desplazarse hasta un puesto de votación. Según datos de la FNC, los medios de votación alternativos al tarjetón ha sido usados en las dos últimas elecciones por, aproximadamente, el 27% de los votantes, y en las elecciones de 2010 la votación por teléfono celular aumentó 126% (FNC, 2006: 205 y 2010: 127).

En tercer lugar, se debe tener en cuenta que muchos de los intereses de los caficultores que pueden ser defendidos por los comités municipales y departamentales ante instancias más altas son compartidos: tanto el mantenimiento de las políticas generales del gremio relacionadas con la garantía de compra y la asistencia técnica, como el incremento de políticas locales en infraestructura y otras ayudas sociales son asuntos obligados en las agendas políticas de los candidatos, por lo que prácticamente no tienen opositores dentro del gremio. En este sentido, cada caficultor puede ver que una participación exitosa en elecciones (en términos del cumplimiento que las instancias gremiales nacionales y locales den a las solicitudes y exigencias de las bases) le traerá beneficios individuales en prácticamente cualquier caso, esto es, que las probabilidades de que haya grupos de caficultores perdedores en comparación con grupos ganadores es muy baja.

De este modo, las preocupaciones del caficultor no se centran tanto en las políticas generales como sí en los beneficios individuales o comunales (principalmente de su vereda o incluso de su municipio) que pueda obtener por mediación de las instancias representativas locales: bajas en los precios de los fertilizantes, mayor frecuencia de las visitas del extensionista, mejoras a la infraestructura de su entorno cercano (vías, puentes) y servicios como tratamiento de aguas y de basuras (entrevista con Offir Balbín, caficultora del municipio de Calarcá 2011; entrevista con Elías Mejía 2011).

Votar tiene, así, bajos costos y puede representar altas ganancias para los caficultores pequeños, especialmente en lo relacionado con beneficios

individuales o circunscritos a niveles locales específicos,<sup>11</sup> lo cual es un factor de explicación de los bajos niveles de abstención en relación con elecciones de cuerpos colegiados del Estado. Así, por ejemplo, en departamentos como Magdalena, se pasó de una participación del 36,1% en 2002 al 60,3% en 2006. Para el caso del departamento del Quindío, la participación en ese mismo período pasó del 62,4% al 84,6% del total de la base electoral. En Cundinamarca, en cambio, la abstención sigue siendo alta, registrando un 48,7% de votantes en 2002 y un leve incremento en 2006, en el que participó el 52,4% de los votantes habilitados (FNC, 2002 y 2006).

### *El caficultor y su percepción sobre el voto*

No obstante lo anterior, el punto a destacar es que, si bien la mayoría de los caficultores entrevistados afirma dar su voto en elecciones, no tienen una conciencia clara de por qué es importante su voto. La mayoría de ellos lo justifica por la expectativa que genera apoyar a nuevos candidatos, que puedan revertir las situaciones negativas de los comités en cuanto a la gestión de recursos, pero no lo identifican con un modo de fortalecimiento de la legitimidad de la FNC ni con el refuerzo del sentido de pertenencia o la confianza en el gremio.

A muchos caficultores les motiva votar porque se sienten mejor respaldados para acudir a su representante y presentar las quejas propias y de su comunidad, buscando así obtener soluciones concretas a sus dificultades (entrevista con Offir Balbín, 2011; entrevista con Marleny Castaño, caficultora del municipio de Córdoba, Quindío 2011), al punto de que incluso no se repara en que el voto puede brindar oportunidades de representación de intereses comunes. Al respecto, un caficultor anota: “Se vota porque toca hacerlo para tener un comité, es más un elemento formal que puede en la mayoría de casos ser inefectivo, porque los miembros tienen poco margen político de maniobra y sus recursos económicos son escasos” (entrevista con Carlos Baena, 2011).

---

11 Esta es, sin embargo una posición muy debatible, pues incluso cuando un votante tenga la intención de votar para obtener beneficios en su circunscripción por parte del candidato ganador, no hay evidencia clara que soporte esto; la razón principal sigue siendo que, en el nivel individual, un solo voto no tiene el peso suficiente influir en el resultado de una elección (una discusión detallada al respecto se encuentra en Green y Shapiro 1994, capítulo 4).

Por último, si bien existen beneficios selectivos, no hay sanciones formales (por parte del gremio) o sociales (por parte de los mismos caficultores) para quienes no votan; el proceso electoral es ampliamente motivado por los miembros del servicio de extensión, pero no hay castigos directos para la baja participación, salvo el hecho de que los municipios con altos índices de abstención no pueden optar por bonificaciones (entrevista con Gabriel Jaime Ramírez, caficultor del municipio de Calarcá, 2011).

Ello quizá responde a una circunstancia histórica particular de los mecanismos democráticos de la FNC: si bien los entrevistados consideran importante elegir a sus propios representantes, debe tenerse en cuenta que los mayores beneficios (precio y asistencia técnica), han sido manejados principalmente en las altas esferas del gremio. Además, como ya se ha mencionado, las funciones de los comités municipales son fundamentalmente de consulta y de implementación de políticas concertadas entre el Congreso Cafetero y los Comités Nacional y Directivo; los comités departamentales, que administran en sus regiones los recursos destinados a implementar estas políticas, atienden las recomendaciones de los comités municipales para su aplicación, pero ven principalmente en ellos el instrumento para implementarlas en el nivel local (FNC, 2007, art. 37). Se sugiere, en ese sentido, que aún no se ha creado una cultura participativa lo suficientemente amplia entre los caficultores a propósito de la importancia de las elecciones como mecanismo de ejercicio de poder y de influencia sobre las decisiones del gremio.

El punto anterior es de particular importancia, por cuanto se evidencia cierta inoperancia de las elecciones cafeteras en tanto modo de asegurar las condiciones socioeconómicas de los caficultores, condiciones mantenidas por el resto del aparato cafetero. En efecto, los representantes de los caficultores son también cultivadores de café que, en opinión de ellos, entienden perfectamente sus necesidades; en la línea de este razonamiento, no habría mayores diferencias en que los miembros de comités municipales fueran designados por instancias superiores en vez de elegidos, en especial cuando el interés de los caficultores está en asegurar beneficios individuales y colectivos. Adicionalmente, los caficultores entrevistados muestran poca voluntad para hacer un control político más cercano a sus representantes; según ellos, no hay una actividad importante en procesos de rendición de cuentas, y la mayoría de los caficultores de sus zonas limitan la participación en elecciones a votar, dados los bajos costos que conlleva.

## Conclusión

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia señala la celebración de elecciones periódicas como uno de los pilares de su estabilidad y de la confianza de los caficultores hacia el gremio, atributos que, según la visión institucional, refuerzan las garantías de protección de la actividad económica de los caficultores frente a los fenómenos de violencia emergidos en algunas regiones cafeteras desde principios de los años noventa.

Estas elecciones, como se ha visto, se han caracterizado por una buena organización que ha garantizado a lo largo de los años una participación relativamente alta. Este proceso sin duda refuerza la legitimidad del gremio, en cuanto las instancias elegidas pueden justificar mejor sus acciones bajo el argumento de que son los votantes quienes soportan la autoridad de los representantes. No obstante, los hallazgos presentados en este texto no permiten afirmar que los mecanismos democráticos tengan una influencia notable sobre la provisión de bienes públicos que, de cualquier modo, hacen parte del propósito misional de la FNC.

El punto importante aquí no es si los mecanismos democráticos han tenido efectos notables sobre los indicadores de violencia en las zonas cafeteras en los años noventa; el punto que se quiso demostrar aquí fue que, desde la percepción de los caficultores, tales mecanismos no les han servido para formar un sentido más profundo de cohesión hacia el gremio ni para garantizar la provisión de bienes colectivos asociados a las decisiones de las altas esferas gremiales.

No obstante, este resultado solo es indicio de que si bien los procesos democráticos pueden estar vinculados con estrategias de construcción de paz en el mediano y largo plazo, la democracia (y mucho menos la democracia meramente electoral) puede relacionarse con una defensa efectiva de los intereses ciudadanos. Tanto la misma estructura de los procesos democráticos (amplia o restrictiva, y el amplio espectro que hay entre estas dos opciones), como los vicios propios de la competencia política, especialmente en el campo electoral, hacen más difícil lograr la inclusión de los diversos intereses ciudadanos. Ello, desde una perspectiva amplia de la construcción de paz, implica que la democracia es una condición necesaria, pero no suficiente en aras a consolidar ambientes pacíficos.

## Bibliografía

- ALTA CONSEJERÍA PARA LA REINTEGRACIÓN. “Desmovilizados de Santuario producen ‘Café de la Reconciliación’ para las Tiendas Juan Valdez”. <http://www.reintegracion.gov.co/Es/prensa/noticias/Paginas/081103.aspx>.
- BATES, Robert. 1997. “Instituciones y Desarrollo”. En *Café, Instituciones y Desarrollo Económico*, ed. Pizano Salazar, Diego y Chalarca, José, 35-54. Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.
- EL TIEMPO. “Abstención y poca renovación en elecciones cafeteras”. *Eltiempo.com*, Economía, 3 de octubre de 2002.
- FARRELL, David. 2001. *Electoral systems: a comparative introduction*. Palgrave.
- FNC. 2011. Estadísticas históricas. *Federación Nacional de Cafeteros de Colombia*.  
[http://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes\\_somos/119\\_estadisticas\\_historicas/](http://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes_somos/119_estadisticas_historicas/)
- . 2010. Informe del Gerente General 2010. Informes del Gerente General. *Federación Nacional de Cafeteros de Colombia*.  
[http://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes\\_somos/publicaciones/](http://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes_somos/publicaciones/)
- . 2006. Informe del Gerente General 2006. Informes del Gerente General. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.  
[http://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes\\_somos/publicaciones/](http://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes_somos/publicaciones/)
- . 2007. Estatutos. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.
- OCAMPO, José Antonio. 1997. “La Federación y el modelo cafetero colombiano, ejemplos sobresalientes en el mundo del café”. En *Café, Instituciones y Desarrollo Económico*, ed. Pizano Salazar, Diego y Chalarca, José, 23-33. Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.
- PALACIOS, Marco. 2002. *El café en Colombia. Una historia económica, social y política*. Bogotá, Planeta.
- PIZANO, Diego y Roberto JUNGUITO. 1997. *Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia (1927-1997)*. Bogotá, Fedesarrollo, Fondo Cultural Cafetero.
- PORTAFOLIO. 2012. “Café Serranía del Perijá sale al mercado”. [http://www.portafolio.co/detalle\\_archivo/DR-51659](http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-51659).

- RETTBERG, Angelika. 2010. "Global Markets, Local Conflict: Violence in the Colombian Coffee Region after the ICA Breakdown". *Latin American Perspectives*. Issue 171, Vol. 37, N° 2, pp.111-132.
- . 2003. "Entre el cielo y el suelo: Una mirada crítica a los gremios colombianos". En *La crisis política colombiana: Más que un conflicto armado y un proceso de paz*, ed. Ann Mason y Luis Javier Orjuela, 253-267. Bogotá, Ediciones Uniandes.
- ROBLEDO, Jorge Enrique. 1998. *El café en Colombia. Un análisis independiente*. Bogotá, El Áncora Editores.
- SILVA, Eduardo y Francisco DURAND. 1998. "Organized Business and Politics in Latin America". En *Organized Business, Economic Change, Democracy in Latin America*, ed. Durand, Francisco y Silva, Eduardo, 1-50. Ann Arbor, North South Center Press.
- TAAGEPERA, Rein. 2007. *Predicting party sizes: the logic of simple electoral systems*. Oxford, Oxford University Press.
- THORP, Rosemary. 2000. "Has the Coffee Federation Become Redundant? Collective Action and the Market in Colombian Development". Helsinki, UNU/WIDER.

## Entrevistas

- BAENA, Carlos. Caficultor, municipio de Calarcá, Quindío. 15 de septiembre de 2011.
- BALBÍN, OFFIR. Caficultora, municipio de Calarcá, Quindío. 17 de septiembre de 2011.
- CASTAÑO, Marleny. Caficultora, municipio de Córdoba, Quindío. 17 de septiembre de 2011.
- JIMÉNEZ, Gabriel Jaime. Caficultor, municipio de Calarcá, Quindío. 15 de septiembre de 2011.
- MEJÍA, Elías. Presidente del Comité de Cafeteros de Calarcá, Quindío. 15 de septiembre de 2011.
- OSPINA, Carlos. Ex extensionista, Comité de Cafeteros de Calarcá, Quindío. 15 de septiembre de 2011.
- PINEDA, ROSALÍA. Integrante suplente, Comité de Cafeteros de Calarcá, Quindío. 15 de septiembre de 2011.

**Investigaciones aplicadas sobre desarrollo  
y construcción de paz**



# LA REPARACIÓN COLECTIVA PARA PENSAR EL DESARROLLO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: EL CASO DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DE BUENAVENTURA

Luisa Fernanda Hernández Mercado\*

Como medida de justicia transicional, la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, se promulgó con el fin de dar un marco legal a los procesos de desmovilización colectiva de grupos paramilitares promovida por el gobierno nacional desde el año 2003, definiendo además, la categoría de víctima de grupos armados organizados al margen de la ley y los derechos de los cuales las víctimas eran titulares: verdad, justicia y reparación.<sup>1</sup>

En ella además, se estableció la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR–,<sup>2</sup> a quien se le impuso la obligación de presentar recomendaciones para la implementación de un programa institucional de reparación colectiva –PIRC– que comprendiera “acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado social de derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia,<sup>3</sup> y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia”.<sup>4</sup>

---

\* Antropóloga, Magíster en Estudios Políticos. Profesional Centro de Memoria Histórica. Correo electrónico: fernandahmercado@gmail.com

1 La responsabilidad de reparación que tuviera lugar como implementación de este proceso judicial estaba en manos, principalmente, de los victimarios, razón por la cual, la reparación que surge de la Ley 975 es distinta a la reparación administrativa que fue concebida a partir del Decreto 1290 de 2008, en la cual el Estado otorgaba una indemnización económica a quienes fueran reconocidos como víctimas exclusivamente de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML).

2 Artículo 50 de la Ley 975 de 2005.

3 Al respecto, es importante señalar que la Corte Constitucional en su sentencia C-1199 de 2008 señaló que los servicios sociales del Gobierno, la ayuda humanitaria y la reparación de las víctimas constituyen deberes y acciones diferenciables del Estado y, por lo tanto, las acciones encaminadas a restituir derechos de los ciudadanos no pueden en todos los casos ser consideradas como reparación.

4 Artículo 49 de la Ley 975 de 2005.

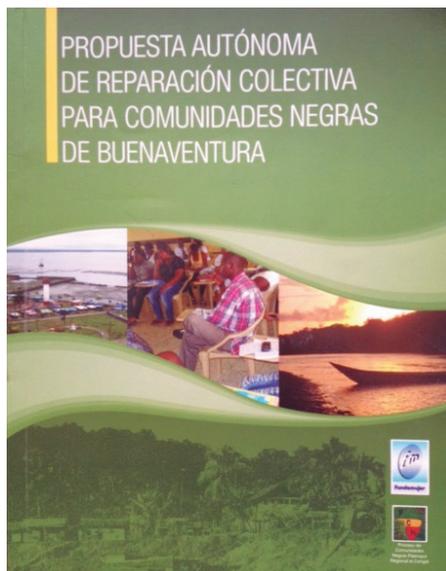
Dicho programa debía incluir recomendaciones sobre medidas de reparación para cada uno de los sujetos colectivos definidos, entre ellos, los grupos étnicos y los grupos constitucionalmente protegidos; para este fin, la CNRR seleccionó 7 comunidades victimizadas en todo el país para adelantar un trabajo piloto de reparación con cada una.<sup>5</sup> Con el propósito de incluir las recomendaciones de reparación colectiva para comunidades afrodescendientes se había seleccionado la comunidad negra de Buenos Aires, Cauca; sin embargo, debido a falta de consensos políticos en la comunidad, de acuerdo con los tiempos institucionales requeridos, no fue posible llevar a cabo el piloto con ellos.

Es en este contexto que, entre 2010 y 2011, se llevó a cabo el proceso de construcción y formulación de la *Propuesta autónoma de reparación colectiva para comunidades negras de Buenaventura*, promovido por dos reconocidas organizaciones de población afrocolombiana con presencia en el Distrito de Buenaventura: el Proceso de Comunidades Negras (PCN) Palenque Regional El Congal y la Fundación para el Desarrollo de la Mujer en Buenaventura y la Zona Pacífica (Fundemujer). Este proceso de participación y reflexividad para las comunidades urbanas y rurales del Distrito tuvo el acompañamiento técnico de varias entidades y organizaciones, dentro de las cuales se encontraba la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Como parte de dicha institución tuve la oportunidad de participar de la construcción y redacción de la propuesta, entre febrero y noviembre de 2011, lo cual me permitió aproximarme al contexto de Buenaventura, sus dinámicas y las relaciones entre las comunidades negras, sus organizaciones étnico-territoriales, las organizaciones internacionales y las instituciones del Estado.

---

5 Las comunidades inicialmente seleccionadas fueron: 1) Corregimiento Libertad, San Onofre, Sucre; 2) Comunidad afrocolombiana de Buenos Aires, Cauca; 3) Corregimiento La Gabarra, Tibú, Norte de Santander; 4) Corregimientos El Salado, El Carmen de Bolívar, Bolívar; 5) La Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC) ubicada en el corregimiento de La India, Landázuri, Santander; 6) la inspección El Tigre, Valle del Guamuéz, Putumayo; y, 7) Universidad de Córdoba, que comprende la comunidad universitaria compuesta por trabajadores, profesores, estudiantes y pensionados (OIM-USAID, 2012: 8).



**Imagen 1.** Portada del documento publicado, noviembre de 2011

A partir de esta experiencia, en el presente artículo me propongo mostrar que, para el caso de las comunidades negras de Buenaventura, la creación de las víctimas como sujeto político, así como el concepto de reparación colectiva, han generado una ventana de oportunidad política para dar paso a una nueva forma de relacionamiento entre las comunidades negras y las instituciones del Estado para así poner a dialogar dos visiones de desarrollo, relacionadas con formas de entender la construcción de la paz que, a la vez, han generado puntos de encuentro y puntos de tensión.

Para cumplir con este objetivo, en primer lugar presento un breve contexto sobre Buenaventura y las dinámicas que han dado paso al escalamiento del conflicto armado a partir de la década de los noventa. Posteriormente, muestro cómo el proceso de construcción de la Propuesta Autónoma de Reparación Colectiva facilitó el diálogo entre el Estado –en el marco de la obligación del Estado de formular un programa institucional de reparación colectiva– y las comunidades negras. Más adelante expongo por qué se afirma que la propuesta de reparación permitió el diálogo entre dos visiones del desarrollo y la construcción de paz, visibilizando los puntos de convergencia y de tensión entre los planteamientos de las comunidades negras y las instituciones del Estado, finalizando con unas consideraciones sobre el proceso de reparación

colectiva y específicamente, sobre los logros y aportes del proceso autónomo adelantado por las comunidades negras y las dificultades que ha tenido este proceso de interlocución con el Estado.

### **Contexto para entender las dinámicas asociadas a la reparación colectiva en Buenaventura**

El Distrito Especial de Buenaventura<sup>6</sup> es el epicentro geográfico, sociocultural y económico de la región del litoral Pacífico colombiano (Chocó biogeográfico) y es el municipio más grande del departamento del Valle del Cauca. Tiene 6.078 km<sup>2</sup>, de los cuales el 99,64% corresponden a área rural y el 0,35% a área urbana. Está ubicado en el occidente del departamento y, debido a su posición estratégica, es el puerto marítimo más importante del país (PCN – Corporación para el Desarrollo Regional, 2010). A través de esta terminal marítima se moviliza alrededor del 51% de la carga exportada e importada por las sociedades portuarias de Colombia (Lozano, 2008). Adicionalmente, el territorio de Buenaventura cuenta con un gran potencial minero por la existencia de oro, platino, carbón mineral y cobre, entre otros. Además, es una importante reserva petrolífera, hídrica y maderera, debido a que gran parte del territorio está conformado por selvas vírgenes (PCN – Corporación para el Desarrollo Regional, 2010: 11).



---

6 De acuerdo con la modificación realizada mediante el Acto Legislativo 02 de 2007 al artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico.



**Imágenes 2 y 3.** Casco urbano de Buenaventura, 2011<sup>7</sup>

En cuanto a las características demográficas, según las proyecciones del DANE, en el año 2010 el Distrito de Buenaventura contaba con una población de 362.625 personas,<sup>8</sup> de las cuales el 88,5% eran afrodescendientes.<sup>9</sup> Sin embargo, a pesar de ser el puerto más importante del país, Buenaventura es el municipio más pobre del departamento (el 80,6% de las personas del municipio son pobres) ya que el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas es muy superior al promedio departamental. Hasta junio de 2012, el 35,85% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas y el 13,46% se encontraba en condiciones de miseria (DANE, 2012).

7 La totalidad de las fotografías publicadas en el presente artículo fueron tomadas por la autora.

8 Según el censo realizado por el DANE en 2005, Buenaventura contaba con 324.207 habitantes. No obstante, cifras no oficiales plantean que la población del Distrito asciende a aproximadamente 450.000. Las comunidades señalan que gran parte de la población no fue censada debido a la situación de seguridad en el momento del censo, la cual impidió el ingreso del personal del DANE a varias zonas.

9 El pacífico colombiano ha sido principalmente habitado desde la época de la colonia por población esclavizada proveniente de África, que huyó hacia las selvas y conformó palenques para evadir el sistema esclavista. Específicamente, Buenaventura es el tercer municipio de población afrodescendiente del país en términos absolutos (DANE, 2005).

Esta marginación socioeconómica de la población bonaverense hunde sus raíces en la historia, porque a diferencia de lo que ha ocurrido en otros contextos que cuentan con ciudades-puerto, en el caso de Buenaventura “el desarrollo urbano asociado al puerto no ha permitido consolidar una ciudad que integre socialmente a sus habitantes al conjunto de la sociedad colombiana a la que le sirve el complejo portuario. A lo largo del siglo XX y hasta ya entrado el XXI, la ciudad de Buenaventura y la zona rural del municipio han estado en gran medida al margen del desarrollo portuario, configurándose así un modelo de concentración, o de enclave de la actividad principal de comercio exterior en todas sus formas de operación respecto al entorno urbano y rural” (DANE, 2005: 43).

Este fenómeno puede explicarse por el hecho de que, durante la Colonia y la República (siglos XVII al XIX), el litoral Pacífico se caracterizó por tener una economía esclavista y extractiva en manos de terratenientes y mineros esclavistas blancos, asentados en centros urbanos como Popayán, Buga, Cali o Cartago, lo cual impidió procesos de integración socioeconómica de la población afrocolombiana con el resto de la sociedad (*op. cit.*, 2005). El aislamiento histórico de la población del Pacífico colombiano del resto del país, incluida Buenaventura, ha sido el resultado de la implementación de una economía extractivista a lo largo de varios siglos, medida que además fue reforzada a partir de la expedición de la Ley 2ª de 1959 en la cual el Pacífico fue declarado como *Zona Forestal Protectora* bajo la administración del Estado, de acuerdo con sus intereses económicos y la utilización permitida para esas zonas, desconociendo la presencia de las comunidades negras y la existencia de los territorios ancestrales.<sup>10</sup>

Esta invisibilización de la población afrodescendiente e indígena que habitó estas áreas desde hace varios siglos por parte del Estado colombiano, se tradujo en una baja presencia de las instituciones estatales y, por ende, en una baja o inexistente prestación de los bienes públicos que deben estar garantizados por el mismo, verbigracia, la salud, la educación o el saneamiento básico;

---

10 Para las comunidades negras el territorio ancestral es definido como: “el espacio tangible e intangible que han ocupado las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras para ejercer y proyectar su ser, significa para las Comunidades Negras, la ocupación histórico cultural que tienen de un territorio determinado, el cual les ha permitido reelaborar consuetudinariamente sus relaciones socio-afectivas, de producción y transformación del medio físico de ese territorio y los recursos espirituales y materiales que este les ha ofrecido. La ocupación y uso del territorio trasciende las figuras de tierra baldía y de propiedad colectiva” (APRA, Sin año de publicación: 22).

situaciones estructurales que se reflejan en los niveles de necesidades básicas insatisfechas, pobreza y menor expectativa de vida al nacer, entre otros. Este hecho, sumado a las complejas características geográficas de la zona que han impedido el control total del territorio por parte del Estado, dio paso no solo al desarrollo de economías ilícitas en el municipio de Buenaventura, sino que facilitó la presencia de grupos armados ilegales (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes) que le disputan el monopolio de la fuerza al Estado y compiten por el territorio entre sí, generando un escalamiento del conflicto armado a partir de los años noventa del siglo XX.

No obstante, la invisibilización de los grupos étnicos del Pacífico por parte del Estado dio paso a procesos organizativos de la población desde los años ochenta, inicialmente alrededor de la categoría de campesinos y más adelante alrededor de su particularidad étnica (afrodescendientes e indígenas). Estos procesos organizativos tenían como eje articulador de sus reivindicaciones el uso y manejo ancestral de los territorios, de tal forma que su movilización buscaba, por una parte, la inclusión equitativa en el aparato estatal, y por otra, el reconocimiento de su identidad cultural específica. Es decir que la inclusión en el Estado se diera garantizando la posibilidad de ejercer sus derechos colectivos en tanto grupos culturalmente diferenciados.

Las reivindicaciones propuestas por estos procesos organizativos se vieron materializadas parcialmente en el reconocimiento que el Estado le otorgó a la población afrodescendiente en la Constitución Política y, posteriormente, en la Ley 70 de 1993. Por medio de esta Ley, que a la fecha no ha sido reglamentada en su totalidad,<sup>11</sup> se reconoció el derecho a la propiedad colectiva para las comunidades negras y se establecieron algunos mecanismos y formas de organización para garantizar el derecho a la identidad cultural y al territorio. No obstante, aunque desde entonces ha habido importantes adjudicaciones de territorios colectivos,<sup>12</sup> el Estado ha sido incapaz de garantizar el goce efectivo de derechos de las comunidades negras, cometiendo incluso, por acción u omisión graves violaciones a los derechos humanos, lo cual ha generado desconfianza en las instituciones

---

11 Hasta el año 2011 no habían sido reglamentados los capítulos 4, 5,6 y 7 de la Ley 70 de 1993.

12 Para el caso específico de la zona rural de Buenaventura, entre 1998 y 2010 el Estado ha adjudicado territorios colectivos conformados por 345.630 hectáreas distribuidas en 33 consejos comunitarios (PNUD, 2012: 96-97).

públicas por parte de las comunidades negras del Pacífico, específicamente de Buenaventura.

### **El conflicto armado en Buenaventura, los daños colectivos a las comunidades negras y el desarme y desmovilización del Bloque Calima de las AUC**

Aunque es bastante lo que se ha escrito y puede escribirse sobre el conflicto armado en Buenaventura, en el presente apartado solo brindaré algunos elementos para ubicar y contextualizar el escenario en el cual tuvo lugar la construcción de la propuesta autónoma de reparación. Dentro de la literatura del conflicto armado en esta zona del país, los argumentos más aceptados para explicar la presencia de grupos armados ilegales tienen que ver con: 1) la ubicación estratégica del puerto marítimo y las características geográficas de la zona; 2) la abundancia de recursos naturales y la existencia de economías ilícitas que permiten la financiación de las acciones de los grupos armados ilegales y; 3) la incapacidad del Estado de controlar la totalidad del territorio del Pacífico.

En cuanto a la presencia de grupos armados ilegales, el departamento del Valle del Cauca ha tenido presencia de grupos guerrilleros desde los años setenta (ELN, M-19, Frente Jaime Béteman Cayón (disidencia del M-19) y Farc-EP); sin embargo, en el municipio de Buenaventura solo se ha documentado la presencia de las Farc-EP desde los años 90, inicialmente en la zona rural. Con relación a la aparición y presencia de los grupos paramilitares existen dos versiones: la primera, a partir de las versiones de paramilitares desmovilizados postulados a la Ley de Justicia y Paz que han confesado que el Bloque Calima de las AUC llegó al municipio hacia mediados del año 2000. La segunda, en donde las comunidades afirman que desde 1999 comenzaron los homicidios selectivos en el casco urbano de Buenaventura a nombre de las AUC (PCN-Fundemujer, 2011).

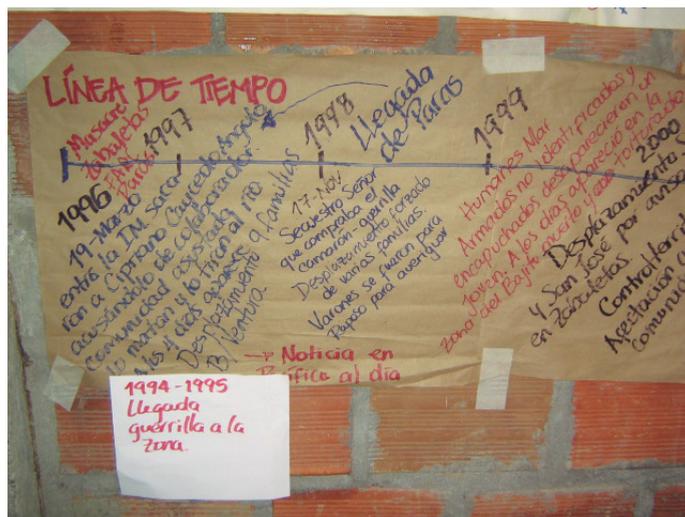
Sin embargo, hay consenso en cuanto a que el Frente Pacífico, perteneciente al Bloque Calima,<sup>13</sup> se consolidó en Buenaventura hacia mediados de 2000, convirtiéndose en el epicentro financiero del bloque por la ubicación estraté-

---

13 El Bloque Calima de las AUC, entre su aparición y desmovilización (1999 y 2004) tuvo cuatro comandantes, siendo el más importante Ever Veloza, alias “HH” o “Carepollo”, al mando del bloque entre mediados de 2000 y 2004. Su llegada a la comandancia por encargo de los hermanos Castaño coincide con la consolidación del Frente Pacífico en Buenaventura.

gica y el control de múltiples fuentes de financiación, dentro de las cuales se encontraban (y se encuentran) principalmente: recursos provenientes del control de cultivos de uso ilícito,<sup>14</sup> laboratorios para el procesamiento de droga, microtráfico y rutas de narcotráfico, recursos de la explotación minera ilegal, control del comercio de los productos de la canasta familiar en zona urbana y rural, cobro de “vacunas” a comerciantes, explotación y comercio de maderas y “venta de seguridad privada”. Este frente estuvo al mando de Henry Jaramillo Henao, alias ‘El Mocho’, pero también fueron influyentes en este frente Juan Mauricio Aristizabal, alias ‘El Fino’, comandante financiero del Bloque Calima, el exmilitar Yesid Martínez Pacheco, alias ‘El Cabo’ y Luis Fernando Martínez, alias ‘El Enano’.

De acuerdo con datos suministrados por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, el Bloque Calima habría llegado por solicitud de empresarios y personas influyentes de Buenaventura que estaban agobiados con los secuestros y extorsiones de la guerrilla (FGN, 2010). Una hipótesis manejada es que la llegada del Bloque Calima habría estado respaldada por



**Imagen 4.** Cronología del conflicto armado en la cuenca del Río Anchicayá. Taller en zona rural de Buenaventura, febrero de 2011

14 Según el estudio realizado por la Corporación para el Desarrollo Regional y el PCN, desde 2002 empezaron a aparecer cultivos de coca en los distintos ríos de Buenaventura; principalmente en el Naya, Cajambre, Yurumaguí y Anchicayá. En la actualidad en el 90% de los ríos de Buenaventura hay sembrado de monocultivo de la coca” (Corporación para el Desarrollo Regional, PCN, 2010: 30).

varios narcotraficantes del Norte del Valle, principalmente, Diego Montoya, alias ‘Don Diego’ quien quería enfrentar al Frente 30 de las Farc, que supuestamente estaba relacionado con Wilver Alirio Varela, alias ‘Jabón’, el más importante antagonista de ‘Don Diego’.

Además de los vínculos con el narcotráfico, el Frente Pacífico justificaba su presencia en Buenaventura con el argumento de combatir al frente 30 de las Farc. No obstante, como sucedió en el resto del país, esta “lucha” contra-insurgente antes que manifestarse en acciones bélicas en el marco de grupos armados combatientes, se materializó en un repertorio de violencia contra la población civil que, desde su punto de vista, hacía parte de las filas de la guerrilla o, por lo menos, conformaban su base de apoyo. Adicionalmente, a partir del ejercicio de memoria histórica realizado con las comunidades y de las versiones libres de paramilitares que participan en Justicia y Paz, se puede afirmar que en esta zona la fuerza pública (principalmente Policía e Infantería de Marina) respaldó de diversas maneras, por acción u omisión y de manera sistemática, el accionar de los grupos paramilitares.

Dentro de los principales repertorios de violencia utilizados se encuentran: homicidios, feminicidios,<sup>15</sup> masacres,<sup>16</sup> desapariciones forzadas, desplazamiento forzado,<sup>17</sup> violaciones sexuales a niñas y mujeres, tortura, confinamiento, abuso de autoridad, estigmatización señalamiento y amenazas, detenciones arbitrarias, reclutamiento forzado de menores de edad, control del ingreso de alimentos (especialmente en zonas rurales) y utilización de artefactos explosivos como “carros bomba” y “cilindros bomba”. Frente a este panorama de violencia experimentado por los pobladores tanto en la zona urbana como rural, en los talleres de construcción de la propuesta fueron identificados los principales daños colectivos: 1) pérdida de la identidad étnica y cultural, 2) graves afectaciones sicosociales para la población, 3) deterioro del

---

15 Feminicidio o femicidio es un neologismo creado a través de la traducción del vocablo inglés *femicide* y se refiere al asesinato evitable de mujeres por razones de género. El feminicidio entra dentro de la esfera de la violencia contra la mujer. Información tomada de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Feminicidio>.

16 Se ha registrado que el Frente Pacífico del Bloque Calima es el responsable de 18 masacres en Buenaventura en las que murieron por lo menos 120 personas. Sin embargo, según la información recolectada en los talleres con comunidades negras, se identificaron más de 30 masacres en el municipio.

17 “El Distrito de Buenaventura ocupó el primer lugar como municipio expulsor entre el año 2001 y el 2008 en todo el país, con un total de 61.332 personas que tuvieron que desplazarse forzosamente por causa de la violencia y el conflicto armado” (PCN – Fundemujer, 2011: 16).

medio ambiente, 4) profundización de la pobreza, 5) imposibilidad de ejercer el uso y manejo autónomo del territorio, 6) pérdida de la credibilidad en el Estado, 7) resquebrajamiento y debilitamiento de los procesos organizativos propios, 8) violencia sexual y violencia basada en género, 8) pérdida de espacios comunitarios y, 9) pérdida del significado de las figuras de autoridad propias y tradicionales, especialmente para los jóvenes.

En cuanto a la desmovilización del grupo paramilitar con presencia en el Distrito, cabe aclarar que el Bloque Calima se desmovilizó con sus cinco frentes, entre ellos el Pacífico, el 18 de diciembre de 2004 en el municipio de Bugalagrande, Valle del Cauca. Sin embargo, la desmovilización del Frente Pacífico es muy cuestionada. Incluso autoridades locales afirman que ese frente estaba conformado por más de 500 hombres, de los cuales un porcentaje muy elevado no se desmovilizó y continuó con el mismo accionar que tenían en el grupo paramilitar. “Es importante expresar que las comunidades urbanas y rurales de Buenaventura se refieren a los grupos armados que delinquen en la actualidad como paramilitares porque son las mismas personas y pobladores del Distrito que anteriormente hacían parte del Bloque Calima, operando incluso en los mismos barrios y calles en que lo hacían cuando integraban el Frente Pacífico” (PCN – Fundemujer, 2011: 17).

La realidad del conflicto armado en Buenaventura evidencia que el proceso de desmovilización no disminuyó los niveles de violencia que habían azotado al puerto en los años anteriores, muy por el contrario, otros grupos armados vinieron a controlar los espacios dejados por los paramilitares, disputando el control con las Farc y, en algunas ocasiones, con la fuerza pública. “El proceso de desmovilización paramilitar en Buenaventura no afectó la estructura interna de estos grupos armados, y como muestra de ello se ve claramente cómo se mantiene la estrategia paramilitar ejerciendo el control de la cotidianidad de la vida comunitaria después de la supuesta desmovilización” (Corporación para el Desarrollo Regional, PCN, 2010: 30).

### **¿Cómo el tema de la reparación colectiva permitió el diálogo entre dos visiones de desarrollo y construcción de paz?**

Según Sidney Tarrow (1997), la acción colectiva es incentivada o desincentivada cuando se transforma la estructura de oportunidades políticas entendida como “las dimensiones congruentes del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al

afectar sus expectativas de éxito o fracaso” (*op. cit.*, 1997: 155). “Los cambios más destacados en las oportunidades políticas son cuatro: la apertura del acceso a la participación, los cambios en los alineamientos de los gobiernos, la disponibilidad de aliados influyentes y las divisiones entre las élites y en el seno de las mismas” (*ibidem*: 156). Sin embargo, para este autor no necesariamente deben darse todos estos cambios para que tenga lugar la acción colectiva, es decir, la acción, temporal o permanente de individuos y colectivos que se unen para transformar parcial o totalmente algún aspecto de su realidad.

Con base en lo anterior, la promulgación de una legislación para implementar mecanismos de justicia transicional y el reconocimiento de las víctimas como sujetos políticos titulares de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación a través de la Ley 975 de 2005 y, posteriormente, de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y sus decretos reglamentarios, podría entenderse como una transformación en la estructura de oportunidades políticas que llevó a la movilización de las comunidades negras. De igual manera, la definición de “los pueblos o comunidades indígenas, rom, y negras (afrocolombianas, raizales y palenqueras)”, como sujetos de reparación colectiva (OIM – USAID, 2012: 43), abrió el acceso a la participación para los grupos étnicos victimizados en el marco del conflicto armado y permitió la disponibilidad de aliados influyentes que respaldaran la acción colectiva, en este caso, de las comunidades negras de Buenaventura. El proceso de construcción de esta propuesta autónoma de reparación colectiva contó con el apoyo de varios actores institucionales: apoyo técnico por parte de la CNRR, como entidad representante del Estado y la MAPP-OEA<sup>18</sup>; y apoyo financiero por parte de la OIM<sup>19</sup> y USAID.<sup>20</sup>

Adicionalmente, la apertura por parte del Estado a la interlocución con las comunidades (en Buenaventura, específicamente con las comunidades negras), a propósito del contexto de la reparación a las víctimas, generó espacios y dinámicas de diálogo que fueron favorecidas por tres discursos compartidos por estos dos actores: 1) el reconocimiento de que la ausencia histórica de las instituciones del Estado o su incapacidad para garantizar adecuadamente el

---

18 Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos.

19 Organización Internacional para las Migraciones.

20 Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por su sigla en inglés.



**Imagen 5.** Taller realizado en la comunidad rural, febrero de 2011

ejercicio de derechos para los ciudadanos en una parte considerable del territorio favoreció la victimización de individuos y colectivos tanto de zonas urbanas como rurales; 2) el reconocimiento de que es imperativo garantizar la restitución de derechos para las comunidades victimizadas como camino para la construcción de la paz y la reconciliación y; 3) la importancia de que las medidas de reparación colectiva fueran construidas por las mismas comunidades victimizadas para garantizar no solo el ejercicio del derecho a la reparación, sino para dotar de legitimidad a los procesos de reparación colectiva.

En el caso de la construcción de la propuesta autónoma de reparación colectiva para comunidades negras, el proceso de interlocución inició cuando líderes de las comunidades negras de Buenaventura cursaron un diplomado en Derechos Humanos y Reparación Colectiva en el año 2010 ofrecido por la Universidad del Pacífico con el apoyo de la MAPP-OEA, PCN y Fundemujer. A partir de allí, los líderes comenzaron a plantearse la necesidad de formular de manera autónoma una propuesta de reparación colectiva, es decir, sin seguir los lineamientos sobre reparación propuestos por el Estado (en materia de reparación administrativa, judicial a través de justicia y paz, e incluso en cuanto a reparación colectiva). Además, teniendo en cuenta que sería la primera propuesta de reparación construida por las comunidades negras, se buscaba que este proceso fuera un referente para la construcción de propuestas de reparación para otras comunidades negras del país (PCN, Fundemujer, 2011).

Tras el proceso de formación, en noviembre de 2010 se dio comienzo al primero de los nueve talleres que se realizaron con las comunidades negras de Buenaventura, siete en la zona rural y dos en la zona urbana,<sup>21</sup> en los cuales participaron alrededor de 350 personas. Los talleres en las zonas rurales se realizaron en instalaciones de los consejos comunitarios (escuelas o casetas comunitarias), mientras que en el casco urbano se llevaron a cabo en un Seminario de la Iglesia Católica. “En cada taller comunitario participaron en promedio 40 personas quienes fueron seleccionadas acogiéndose a criterios de representatividad por localidad, afectación y criterios de equidad” (PCN, Fundemujer, 2011: 29). Además de los talleres con las comunidades, se realizaron jornadas de sistematización y análisis de la información, de validación de resultados, tanto con el equipo dinamizador, como con las comunidades; y se realizaron entrevistas, investigaciones y balances de los daños ocurridos en el marco del conflicto armado.



21 En los talleres participaron representantes de: los consejos comunitarios del río Anchicayá (Consejo Mayor y Punta Soldado) y la parte de la “carretera vieja” del corregimiento 8; río Cajambre; río Mallorquín; río Dagua, Córdoba y San Cipriano; río Calima; río Raposo; zona costera (Bahía Málaga y Ladrilleros); vereda La Gloria, La Esperanza; río San Juan (consejo comunitario Acadesan); zona continental “firme” (distintos barrios y comunas) y zona de bajamar (distintos barrios y comunas) (PCN, Fundemujer, 2011: 29).



**Imágenes 6 y 7.** Talleres con comunidades rurales de Buenaventura

Los talleres, desarrollados en dos días consecutivos cada uno, tuvieron varios momentos: una primera parte formativa para los participantes en donde integrantes del PCN y Fundemujer realizaban una presentación sobre lo que es ser comunidad negra y los derechos colectivos de las comunidades negras, a saber: el derecho a la identidad étnica colectiva, el derecho al territorio, el derecho a la organización, participación y autonomía y el derecho al desarrollo propio. En esta actividad se identificaban las prácticas tradicionales relacionadas con cada uno de los derechos, las vulneraciones históricas a estos derechos debido al abandono estatal, así como “los cambios en las prácticas culturales por causa del conflicto”. De igual manera, reflexionaban sobre la necesidad de pensar en un escenario colectivo de reparación, es decir, trascender la necesidad de una indemnización por los daños causados y pensar en medidas que favorecieran lo personal y lo familiar, y en mayor medida lo comunitario (*op. cit.*, 2011: 31).

En la segunda actividad, participábamos los representantes de la CNRR y la MAPP-OEA conjuntamente con PCN y Fundemujer para construir una línea de tiempo (entre 1990 y 2011 aproximadamente) en la que se hiciera un ejercicio de memoria histórica, identificando principalmente, los hechos de violencia perpetrados por el Bloque Calima de las AUC, sin dejar de registrar las violaciones a derechos humanos cometidas por otros actores armados con presencia en la zona. en esta actividad se registraron en una línea de tiempo las

violaciones a los derechos humanos colectivos e individuales que generaron daños colectivos.<sup>22</sup>

De esta actividad cabe resaltar en primer lugar, que las violaciones a derechos humanos han sido ininterrumpidas, esto es, que a pesar de la desmovilización del bloque paramilitar que operaba en la zona han continuado las dinámicas de conflicto armado, así como los mismos repertorios de violencia que habían afectado a las comunidades desde la aparición de este grupo armado.<sup>23</sup> En segundo lugar, las comunidades reconocieron que a partir de esta actividad tuvieron la oportunidad de reflexionar sobre su contexto, hacer un ejercicio colectivo de memoria histórica e identificar que los daños ocasionados por el conflicto armado así como las problemáticas que más los afectan son, en general, comunes a toda la población afrocolombiana de acuerdo con su contexto particular (urbano o rural). Finalmente, a diferencia de lo que sucedió en las otras experiencias piloto de reparación colectiva adelantados por la CNRR,<sup>24</sup> las relatorías de las actividades de recolección de información estuvieron a cargo de los jóvenes de las comunidades que habían cursado el diplomado, lo cual le otorgó mayor legitimidad al proceso, puesto que las comunidades confiaban en que lo planteado había quedado escrito tal como lo habían propuesto, lo que, según ellos, no ocurría cuando estaba a cargo de algún funcionario de alguna institución.

A continuación, con participación de PCN, Fundemujer, la CNRR y MAPP-OEA, se llevaba a cabo la construcción conjunta de las medidas de reparación colectiva a partir de los daños identificados. “Se trabajaron las medidas por componente de reparación integral y luego, en el proceso de sistematización, estas fueron llevadas en un lenguaje de afectación por derecho colectivo de las comunidades negras. Después de cada trabajo en grupo, los resultados se socializaban en plenaria” (PCN, Fundemujer, 2011: 31).

Tras el proceso de recolección de la información, esta se sistematizaba conjuntamente entre las organizaciones y las instituciones. Los daños colectivos

---

22 Por ejemplo, el asesinato o desaparición de líderes comunitarios, el reclutamiento forzado de algún menor de edad de la comunidad, etc.

23 De hecho, la totalidad de los participantes atribuían la responsabilidad de los hechos de violencia cometidos después de 2004 a los paramilitares, teniendo en cuenta que el Bloque Calima de las AUC se desmovilizó en diciembre de ese año.

24 En las otras experiencias piloto de reparación colectiva, el consultor contratado por la CNRR era el encargado de recoger y sistematizar la información.

identificados, así como las medidas de reparación propuestas eran llevados a matrices para cada uno de los derechos de las comunidades negras. Es decir, en cada matriz se identificaba el derecho colectivo, el daño colectivo identificado, los hechos de violencia que permitieron identificar ese daño, las medidas de reparación propuestas y las acciones específicas para cada medida; finalmente, en la matriz se planteaba la corresponsabilidad de las comunidades negras. Este es otro punto que permitió la apertura al diálogo entre el Estado y las comunidades negras, en la medida en que las comunidades partieron del reconocimiento de que la construcción de un futuro mejor pasaba por la intervención integral del Estado, pero también por las acciones que ellos, en tanto agentes sociales, pudieran emprender de manera complementaria.

PROPUESTA DE REPARACIÓN COLECTIVA DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DE BUENAVENTURA					
DERECHOS COLECTIVOS	DANOS	HECHOS	MEDIDAS	ACCIONES	CORRESPONSABILIDAD
Derecho a un Espacio para Ser (derecho al territorio)		*Contaminación de cuencas, quebradas, esteros, bahías y el mar, pérdida de parcelas productivas y deterioro del suelo causado por megaproyectos como la hidroeléctrica, la construcción de la doble calzada y otros proyectos de infraestructura; la minería industrial ilegal, la explotación maderera indiscriminada, la pesca industrial y el vertimiento de combustibles. Contaminación de las fuentes hídricas por vertimientos de veneno que ha afectado los recursos biológicos y han implicado el desalojo de la comunidad.*	1) Programa de recuperación del territorio que contemple la visión propia, la formación comunitaria y que se oriente a la recuperación productiva.	1. Intervención especial del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial para verificar las condiciones de explotación de recursos naturales en el municipio, en particular sobre la industria pesquera. 2. Compromiso de la EPSA de no seguir contaminando la cuenca con la hidroeléctrica. 3. Esclarecimiento de la verdad sobre las relaciones entre la implementación de megaproyectos y los hechos de violencia ocurridos en el municipio tanto en zona rural como urbana. 4. Garantía de realización del proceso de consulta previa para los futuros megaproyectos industriales y mineros y seguimiento y control de los actuales proyectos, con la respectiva formación a las comunidades sobre los procesos de la Consulta Previa. 5. Implementación de programas de formación ambiental dirigidos a las comunidades. 6. Garantía de contratación de personas de Buenaventura en la ejecución de proyectos que se realicen en el municipio con el aval del estado. La participación laboral de Buenaventurenses debe ser mínimo del 90%. 7. Garantía de cumplimiento de normalidad interna para explotación maderera. Manejo de la explotación por parte de las comunidades. Investigación y sanción a responsables de explotación maderera indiscriminada con impacto en el medio ambiente. 8. Información y consulta previa antes de la instalación de infraestructura de telecomunicaciones cuando afectan a las comunidades (tener un estudio de afectaciones, en el caso de la instalación de torres de comunicaciones).*	
			2) Programa de recuperación socioeconómica y productiva de las comunidades, a través de la restitución de los bienes perdidos en el marco del conflicto y la garantía de acceso preferente a la explotación de los recursos naturales.	1. Indemnización y subsidios económicos a las familias que perdieron sus parcelas tradicionales. 2. Indemnización a las familias que perdieron sus bienes muebles e inmuebles a causa del desplazamiento forzado y el conflicto armado. 3. Garantía de obtención de títulos mineros a favor de las comunidades negras. 4. Realización de la Consulta Previa de acuerdo con la ley antes de implementar proyectos económicos y de infraestructura. 5. Restitución y constitución de titulaciones colectivas. 6. Acceso a una línea de fomento económico pertinente al sistema productivo de Buenaventura en condiciones que permitan la estabilización económica de las familias afectadas (asistencia técnica y tiempo de gracia).*	
	Deterioro del medio ambiente.	Disminución de la calidad de vida y aparición de problemas de salud en las comunidades negras por el desarrollo de megaproyectos.	3) Programas de atención en salud para las personas que se han visto afectadas por la contaminación ambiental y el desarrollo de megaproyectos.	1. Garantías de atención diferencial en salud para las personas que se han visto afectadas por el desarrollo de megaproyectos	

**Imagen 8.** Matriz publicada en la Propuesta Autónoma de Reparación Colectiva para Comunidades Negras de Buenaventura, noviembre de 2011

Con la sistematización inicial de la información y la construcción de matrices, se realizó la validación del ejercicio con representantes de todas las comunidades que habían participado en los talleres y se construyó una primera versión del documento *Propuesta Autónoma de Reparación Colectiva para las Comunidades Negras de Buenaventura*, el cual fue revisado conjuntamente (entre organizaciones, CNRR y OIM), y fue publicado en noviembre de 2011. A partir de este proceso fueron elaboradas las recomendaciones sobre reparación

para comunidades afrodescendientes, incluidas en el Programa Institucional de Reparación Colectiva – PIRC, presentado al Gobierno nacional a finales de 2011.

En diciembre de ese mismo año, comenzó una tercera etapa de interlocución entre las comunidades negras y el Estado, ya que fue presentada oficialmente la propuesta ante instituciones del sector público del orden nacional, departamental y local, con el fin de que la propuesta tuviera acogida en el ámbito local con los ganadores de la contienda electoral y, de esta forma, fuera apoyada, durante la actual alcaldía de Buenaventura. Asimismo, se buscaba sensibilizar a los funcionarios que estaban en la transición entre la CNRR y la nueva institucionalidad creada en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

### **¿Por qué se plantea que la propuesta autónoma de reparación colectiva ha promovido el diálogo entre dos visiones de desarrollo?**

En cuanto a la relación entre desarrollo, reparación colectiva y construcción de paz, es importante señalar que, según Caritas Internationalis (2002), la construcción de paz se refiere a proyectos de largo plazo para construir sociedades y comunidades pacíficas y estables sobre bases firmes de justicia y reconciliación, lo cual implica que construcción de paz y desarrollo están vinculados muy estrechamente. Desde este mismo enfoque, la construcción de paz se da mediante un proceso que “necesita fortalecer y reconstruir las relaciones y transformar las instituciones y los sistemas injustos” (*ibidem*: 81). Por este motivo y, teniendo en cuenta: 1) que el PIRC plantea que “la política de reparación colectiva debe concentrar sus esfuerzos en que a partir del ejercicio de restitución de derechos y reconocimiento de las víctimas, estas puedan participar activamente dentro de contextos orientados hacia la construcción de la paz y la reconciliación” (2011; 86); y 2), que las comunidades negras entienden esa restitución de derechos, planteada en la propuesta autónoma de reparación colectiva, como la implementación de medidas que garanticen el ejercicio de derechos que les han sido negados históricamente a causa del abandono estatal, en este artículo se plantea que, para los actores sociales involucrados (Estado y comunidades negras), existe una relación entre reparación colectiva, desarrollo y construcción de paz. Sin embargo, mientras que las comunidades negras plantean que para hablar de reparación colectiva es necesario implementar medidas que efectivamente transformen

las realidades económicas, sociales y políticas de la población, el énfasis del PIRC está puesto en la implementación de medidas efectivas para promover el empoderamiento y la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan.

### **La visión del etnodesarrollo**

La sistematización de las medidas de reparación propuestas por las comunidades negras de Buenaventura, tanto en escenarios urbanos como rurales, permitió identificar que muchas de estas medidas se enmarcan dentro de lo que las comunidades negras denominan etnodesarrollo, es decir, están orientadas al logro de mejores estándares socioeconómicos de vida para las comunidades. De ahí que en el presente artículo se plantee que la propuesta de reparación permitió el diálogo entre dos posturas de desarrollo: la del Estado y la de las comunidades negras. Según la Comisión de Estudio del Plan Nacional de Desarrollo Comunidades Afrocolombianas Negras, Raizales y Palenqueras 2010 – 2014 (APRA, sin año de publicación), el etnodesarrollo es “entendido como la perspectiva de desarrollo según la cual, partiendo de la visión autónoma de las comunidades, de su historia, sus valores y metas, se potencian las particularidades culturales, ancestrales y territoriales de diferentes grupos sociales, para alcanzar una vida mejor y más humana, con mejores estándares en cuanto las dimensiones sociales del desarrollo (salud, educación, ingresos económicos, pobreza, etc.), traducido en mayores libertades e igualdad de oportunidades, con expansión de las capacidades productivas, permitiendo reducir todo tipo de privaciones” (*op.cit.*: 16).

Las medidas y acciones de reparación, formuladas con la perspectiva de los derechos colectivos<sup>25</sup> y pensadas para atender las necesidades de la población urbana y rural, demandan del Estado la modificación de las históricas condiciones económicas y sociales estructurales que favorecieron su victimización. No obstante, las comunidades negras reconocen que este objetivo requiere acciones de corresponsabilidad por parte de las organizaciones étnico-territoriales, dado que, por ejemplo, parte de la recuperación del tejido social implica el trabajo conjunto entre dichas organizaciones, las comunidades y las instituciones para restaurar los lazos sociales fracturados.

---

25 Derecho a la identidad, al territorio, a la autonomía, organización y participación y a la construcción de una perspectiva de desarrollo propio.

Entre las principales medidas de reparación se encuentran: la implementación de un programa de recuperación, fomento y aprovechamiento de las prácticas productivas ancestrales; un programa de recuperación del uso, manejo y control de los territorios ancestrales; programas de fortalecimiento de las formas de gobierno propio; la expulsión de los territorios colectivos de grupos armados organizados al margen de la ley; un programa de recuperación socioeconómica y productiva de las comunidades a partir de la restitución de bienes perdidos por causa del conflicto armado; un programa de recuperación de la movilidad por los esteros; la recuperación de la pesca artesanal; un programa de desminado humanitario; la sustitución de cultivos de uso ilícito; la recuperación de la seguridad, la productividad y la autonomía sobre el territorio; un programa de restitución y mejoramiento de la infraestructura familiar y comunitaria con énfasis en los servicios públicos, recreación, vivienda y educación, entre otros (PCN, Fundemujer, 2011).

En síntesis, la idea que subyace en la propuesta autónoma de reparación es que mientras persista la exclusión estructural e histórica en el ámbito social, político y económico y no se haga efectivo el reconocimiento de la autonomía sobre los territorios ancestrales de las comunidades negras por parte del Estado, no puede hablarse de garantías de no repetición de hechos victimizantes y, por lo tanto, no es posible emprender verdaderos procesos de construcción de paz. En palabras de las comunidades afrocolombianas, “en la dimensión étnica se busca que el Estado colombiano cree las condiciones adecuadas para la protección de los territorios colectivos de comunidades negras y en general el territorio del pueblo afro” (APRA, sin año de publicación: 11).

### **La visión de desarrollo del Estado**

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014, “Prosperidad para todos”, parte de “un principio fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario” (DNP, 2010: 2). Es decir que, siguiendo con la línea discursiva de planes de desarrollo anteriores, el crecimiento económico del país es posible y deseable en manos de la empresa privada, representada en la inversión local y extranjera, y es una prioridad del Gobierno nacional. En el Plan de Desarrollo se considera la implementación de programas sociales orientados a beneficiar a los grupos étnicos, pero no se contempla como una opción el desarrollo de los grandes proyectos económicos que se adelantarán en los territorios junto con las comunidades. Los grandes megaproyectos de

infraestructura y de explotación de recursos son llevados a cabo por parte de empresas privadas, generalmente sin el concurso de las comunidades negras, a pesar de que son las dueñas legítimas y ancestrales de los territorios. En el caso específico de Buenaventura, el énfasis del Gobierno está puesto en el desarrollo y expansión del equipamiento portuario, más aún, en el marco de la reciente firma de tratados de libre comercio con distintos países. Existe por tanto un especial interés en el mejoramiento de las vías y la logística que permita la circulación masiva de exportaciones e importaciones a través del océano Pacífico.

El Estado reconoce que “el crecimiento económico no es garantía para alcanzar los objetivos de progreso social o de reducción de pobreza e inequidad, pero sí es un requisito fundamental de los mismos” (*op. cit.*: 4); no obstante, no se logra entender cómo garantiza la disminución de la desigualdad de acceso a oportunidades si promueve un modelo de mínima intervención del Estado y es evidente que el mercado no regula dichas desigualdades. Asimismo, se sigue planteando un modelo de desarrollo económico extractivo en nombre de la competitividad y la productividad (verbigracia, la locomotora del crecimiento que representa el sector minero-energético).

Sin embargo, como los discursos estatales no son homogéneos, se plantea la necesidad de que el desarrollo esté basado en el goce efectivo de derechos por parte de los ciudadanos, lo cual pasa por la recuperación de las instituciones del Estado, el control del territorio por las mismas, la garantía de políticas sociales para los más desfavorecidos y la existencia de medidas de reparación para las víctimas del conflicto armado en un contexto de justicia transicional; esto, con el fin no solo de restituir las en el sentido de devolverlas al estado de precariedad y discriminación en el que vivían y el cual favoreció su victimización, sino para transformar sus contextos de vida, las relaciones con el Estado y así generar unos “criterios de justicia correctiva con los cuales se responde a la construcción de una justicia distributiva”, es decir, implementar el enfoque transformador de la reparación (OIM – USAID, 2012: 38). A pesar de esto, hasta el momento la realidad muestra que una de las apuestas de este Gobierno ha sido la reparación de las víctimas con una tendencia más visible hacia la indemnización que a una verdadera reparación integral.<sup>26</sup>

---

26 Por reparación integral se entiende la implementación de medidas enmarcadas dentro de las cinco dimensiones de la reparación: indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción, restitución y garantías de no repetición.

Finalmente, vale la pena resaltar que específicamente el PIRC (CNRR, 2011) plantea como medidas de reparación colectiva las garantías de no repetición y las medidas de satisfacción, la depuración de la institucionalidad del Estado, la garantía de la presencia legítima del orden nacional en las regiones, las medidas para el fortalecimiento y la transformación de la cultura institucional y las medidas para promover el liderazgo, participación y reconocimiento de las víctimas. Sin embargo, no considera la posibilidad de realizar cambios económicos estructurales y cambios al modelo de desarrollo –que garantizarían de manera efectiva la no repetición de los hechos de violencia– ni establece mecanismos concretos a través de los cuales el Estado podría garantizar la depuración y transformación institucional requerida para reconstruir la relación entre los ciudadanos y la institucionalidad estatal.

### **El enfoque transformador de la reparación: punto de convergencia entre el Estado y las comunidades negras**

A partir de mi participación en una etapa del proceso de construcción de la propuesta de reparación, podría plantear que la apertura del contexto institucional hacia las víctimas como sujetos políticos titulares de derechos en un marco de justicia transicional llevaron a que el Estado, representado en la CNRR, y las comunidades y organizaciones dinamizadoras del proceso compartieran una visión de la paz, no solo referida a la ausencia de conflicto armado sino, además, entendida desde la perspectiva del ejercicio efectivo de derechos individuales y colectivos mediante la generación de condiciones de vida digna con reconocimiento de la identidad y la diferencia cultural. En ese mismo sentido, los actores participantes en este proceso reconocían que las condiciones estructurales históricas facilitaron la exclusión, la discriminación y, por lo tanto, la ocurrencia de hechos victimizantes.

Por este motivo, considero que el concepto de enfoque transformador de la reparación colectiva fue el que permitió establecer un diálogo entre el Estado y las comunidades negras, y la visibilización de su agenda de etnodesarrollo. Para la CNRR, la transformación de las condiciones de exclusión evitan la repetición de los hechos y sientan las bases para un ejercicio serio de reconciliación en el país. “El enfoque transformador orienta las acciones del programa (PIRC) hacia la profundización de la democracia y el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades e instituciones para su interrelación bajo el marco de la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones, a

partir del escenario de los nuevos pactos democráticos” (CNRR, 2011: 40). No obstante, las comunidades negras consideran que aunque la profundización de la democracia<sup>27</sup> es muy importante, el enfoque transformador implica cambios en otros ámbitos como la economía, la cultura y el contexto político.

### **Puntos de tensión**

Como fue planteado anteriormente, las comunidades negras de Buenaventura orientan gran parte de las medidas de reparación hacia transformaciones estructurales en el ámbito económico, social y cultural, y reivindican principalmente la posibilidad de hacer efectivo su derecho al uso y manejo autónomo de los territorios colectivos, ancestralmente habitados y adjudicados oficialmente a los consejos comunitarios, derecho que ha sido impedido por la presencia de grupos armados legales e ilegales, pero también ha sido obstaculizado por la incapacidad del Estado de controlar y hacer presencia permanente en la totalidad del territorio colombiano. En contraste, los intereses del Estado en el Pacífico colombiano distan mucho de las propuestas de inclusión y empoderamiento presentadas por las comunidades negras, lo cual representa el punto de tensión más significativo entre el Estado y las comunidades en cuanto al tema de reparación colectiva se refiere.

Otro elemento de tensión surge en relación con el tema de seguridad y orden público en los territorios colectivos, ya que las comunidades presentan demandas que, en general, son contrarias a los intereses de los gobiernos (nacional y local) y a sus planes de seguridad; o a las cuales el Estado no puede responder debido a su control incompleto sobre el territorio. Por una parte, dentro de las medidas de reparación propuestas por las comunidades que van en contravía de los planteamientos de seguridad del Estado estarían: 1) el acuerdo con la fuerza pública para que no haya restricciones al ingreso de alimentos o gasolina en las zonas rurales;<sup>28</sup> 2) la concertación de la presencia de la fuerza pública en los territorios colectivos con los consejos comunitarios; 3) la concertación de protocolos por parte de la fuerza pública y los consejos

<sup>27</sup> Profundización materializada, entre otros, a través de la participación y empoderamiento de las comunidades, el goce efectivo de derechos y la recuperación de la institucionalidad del Estado.

<sup>28</sup> El ingreso de estos productos es muy restringido para los pobladores porque la fuerza pública afirma que los víveres pueden tener como destinatarios los grupos guerrilleros y la gasolina puede ser empleada para el procesamiento de alcaloides.

comunitarios para la vigilancia de las bocanas, bahías y barrios de la zona urbana; 4) la constitución de comunidades de paz libres de grupos armados, 5) la demanda de que el Estado reconozca públicamente que el proceso de desmovilización no fue completo ni exitoso y; 6) la solicitud de que los procesos organizativos de las comunidades negras no sean cooptados por actores militares.

Por otra parte, estarían las medidas propuestas en materia de seguridad frente a las cuales el Estado no tiene la capacidad de responder, aunque harían parte de sus obligaciones: 1) la expulsión de los grupos armados del territorio colectivo; 2) las garantías de protección, para líderes de consejos comunitarios y organizaciones propias, concertadas con las comunidades negras; 3) la erradicación manual de cultivos de uso ilícito y, 4) que se respete el principio de distinción y no se involucre a la sociedad civil en el conflicto armado.

Otro punto de tensión surge con relación al tema de la realización de consultas previas con los grupos étnicos cuando se van a adelantar proyectos económicos o de infraestructura que los afecten, tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT. Aunque debería ser más un derecho que una medida de reparación, las comunidades negras demandan, como una medida de este último tipo, la realización efectiva del proceso de consulta previa para los futuros megaproyectos industriales, mineros y de telecomunicaciones que se adelanten en sus territorios, con una previa formación a las comunidades sobre este proceso. Sin embargo, el Gobierno nacional tiene planes de adelantar grandes proyectos económicos en las zonas donde están asentadas las comunidades negras en nombre de las “locomotoras del crecimiento” mencionadas en el Plan Nacional de Desarrollo; y a pesar de los esfuerzos del Gobierno por hacer efectivo este mecanismo, no se han logrado diseñar mecanismos lo suficientemente fuertes para garantizar ese derecho a las comunidades, lo cual las mantiene en estado de vulnerabilidad y ha generado un rápido deterioro del medio ambiente y los recursos para su subsistencia.

Finalmente, se puede identificar un punto de tensión en el tema del derecho de las víctimas a la justicia, puesto que las comunidades negras demandan justicia como medio necesario para la reconciliación. En este tema, las demandas van en el mismo tono discursivo de los planteamientos del Estado, solo que, a la fecha, los resultados en esta materia son muy limitados. Específicamente las comunidades solicitan que: 1) la Fiscalía General de la Nación y los respectivos tribunales de Justicia y Paz promuevan y faciliten que los victima-

rios confiesen públicamente las razones o circunstancias políticas, económicas o militares que motivaron la presencia paramilitar, así como la participación de autoridades civiles, militares y de particulares y, 2) que las autoridades competentes del Estado colombiano garanticen la efectiva investigación, juzgamiento y sanción de los responsables –civiles, políticos y miembros de la fuerza pública– de las violaciones de derechos humanos y de infracciones al DIH cometidas en contra de las comunidades negras.

### **Consideraciones sobre la reparación colectiva**

Con relación al tema general de la reparación colectiva, cabe señalar dos consideraciones. Primero, se puede decir que el Programa Institucional de Reparación Colectiva elaborado por la CNRR, en tanto se enmarca dentro del contexto de justicia transicional, se refiere al conflicto armado como un tema superado, como un fenómeno que tuvo lugar en el pasado. Sin embargo, ampliamente se ha señalado a Colombia como un caso de justicia transicional en donde no ha habido transición, en tanto que el conflicto armado sigue vigente e incluso, han existido manifestaciones de agudización del mismo sobre algunos territorios puntuales, como en el caso de Buenaventura; lo cual ha impedido hacer efectivo el proceso de reparación de individuos y colectivos. Además, teniendo en cuenta que una de las dimensiones de la reparación son las garantías de no repetición de los hechos victimizantes, si el Estado no está en capacidad de garantizar la no repetición, puede generar condiciones que faciliten la revictimización de la población que ha sido reparada en un contexto atravesado por el conflicto armado.

Inclusive puede ser perverso reparar víctimas mientras el conflicto armado aún está en vigor, si se piensa que, de acuerdo con la legislación vigente, las víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley solo podrán ser reparadas una vez (independientemente de que después de ser reparadas vuelvan a ser víctimas de grupos armados), lo cual implicaría que de surtirse el proceso de reparación colectiva en medio de un contexto de conflicto armado, una vez adelantado todo el proceso de reparación, los sujetos políticos perderían su reconocimiento como víctimas, titulares de derechos especiales, lo cual pondría a las víctimas en una condición de vulnerabilidad nuevamente.

Segundo, aunque el Estado reconoce que la victimización de las comunidades se debió en la mayoría de los casos a su incapacidad para garantizar el ejercicio pleno de derechos a los ciudadanos, no reconoce la necesidad de

transformar las estructuras económicas que han dado paso a la exclusión, la discriminación y la desigualdad en el ejercicio de derechos y el acceso a servicios. A partir del ejercicio de construcción de la propuesta autónoma de reparación en el contexto actual del puerto de Buenaventura, queda claro que sin cambios económicos y políticos estructurales no es posible hablar de garantías de no repetición para las comunidades negras.

### **Consideraciones finales sobre el proceso de Buenaventura**

Acerca del proceso específico de Buenaventura, se pueden plantear conclusiones referidas a las ganancias que el proceso de construcción de la propuesta autónoma les ha dejado a las comunidades negras así como las dificultades que ha tenido el mismo. Además, se pueden plantear algunas consideraciones sobre la etapa más reciente del proceso, es decir, el período a partir del cual se inició la sensibilización de las instituciones en el nivel regional y local con el documento publicado de la propuesta, así como la socialización de la misma con las comunidades negras que participaron de su construcción y con otras comunidades negras y consejos comunitarios que se han ido sumando al proceso.<sup>29</sup>

En cuanto a las ganancias de las comunidades negras y las organizaciones dinamizadoras (PCN y Fundemujer) es muy importante resaltar este proceso como un ejercicio autónomo de las comunidades, pues a pesar de que por la coyuntura de los trabajos piloto de reparación promovidos por la CNRR se ofreció el apoyo al proyecto de Buenaventura,<sup>30</sup> las organizaciones negras fueron dinamizadoras desde el principio, estableciendo las condiciones y dejando saber a las entidades acompañantes (CNRR, MAPP-OEA, OIM y USAID) que era un ejercicio autónomo y que el apoyo financiero y técnico de ninguna manera podía utilizarse como una forma de hacer que las reglas de juego no fueran las que concertaran las comunidades negras.

Fue, además, una experiencia de empoderamiento y fortalecimiento de la participación para las organizaciones y para las comunidades negras urbanas y rurales. Por una parte, se fortaleció el proceso organizativo de la comunidad

---

29 La propuesta ha sido socializada con consejos comunitarios del Norte del Cauca, Bolívar, Antioquia, Santander, Cesar y Nariño (PCN, 2012).

30 Ya que como se dijo anteriormente no fue posible llegar a un consenso político con las organizaciones negras promotoras del proceso en el municipio de Buenos Aires, Cauca.

afro, ya que la experiencia de que las organizaciones dinamizadoras fueran, acompañadas por la CNRR y la MAPP-OEA, directamente a los ríos para recoger la información de daños y medidas de reparación en cada una de las cuencas de los ríos que atraviesan Buenaventura y en las distintas zonas urbanas (Bajamar y Zona Continental), generó mayor reconocimiento del PCN y Fundemujer por parte de los pobladores. Por otra parte, les permitió ver, en la mayoría de los casos, que las problemáticas identificadas y los daños causados a las comunidades eran muy similares, lo cual, sin duda, alentó un sentimiento de solidaridad entre las organizaciones y las comunidades. Incluso, el hecho de que en uno de los talleres hubiera participado un consejo comunitario del Bajo San Juan, perteneciente al departamento del Chocó, ubicado en los límites con Buenaventura, le permitió a los representantes de las comunidades reconocer que la problemática que enfrentan las comunidades negras de todo el litoral Pacífico es muy similar.

La construcción de la propuesta autónoma de reparación ha sido también un proceso de reflexividad para las comunidades y un ejercicio de construcción de memoria histórica. Reflexividad porque abrió espacios para que las comunidades se pensarán a sí mismas y generaran espacios para la discusión colectiva sobre sus problemáticas y sobre las divisiones que puede haber en el proceso organizativo afro. Este ejercicio les permitió reconocer que la ruptura del tejido social y los lazos de confianza entre vecinos, familiares y amigos fue uno de los daños más devastadores del conflicto armado, ya que las personas dejaron de compartir con sus seres más cercanos por la desconfianza que creaba el hecho de no saber si alguien cercano estaba vinculado con grupos armados (legales e ilegales) que tenían presencia en el territorio. Admitir estos daños y afectaciones en los derechos colectivos les permitió, además, pensar en los retos que implica una reparación colectiva en tanto que se requiere corresponsabilidad de las propias comunidades y organizaciones negras para reconstruir lo que se ha venido perdiendo y que ellas mismas quieren recuperar.

Fue un ejercicio importante de memoria histórica, ya que la construcción de las líneas de tiempo en donde se ubicaban los hechos de violencia, así como la cartografía realizada para ubicar el lugar de su ocurrencia (elaborada solo en algunos de los 9 talleres) le permitió a las comunidades recordar eventos de los que, en muchas ocasiones, nunca habían hablado. Además, les permitió entender que las dinámicas de violencia se relacionaban con procesos

económicos que estaban teniendo lugar en la zona. Por ejemplo, en la zona rural, en el caso de la intensificación de la violencia cuando tomó auge la explotación minera de Zaragoza; o en la zona urbana, cuando se intensificó el número de homicidios y desapariciones en los barrios de Bajamar y Los Esteros, por el fortalecimiento de las redes de narcotráfico que necesitaban dominar estas zonas para controlar las rutas de salida de drogas e ingreso de armas.

Otro logro del proceso se refiere a la recuperación del diálogo con las instituciones del Estado (en esta ocasión representado por la CNRR), el cual estuvo facilitado por el acompañamiento de otras instituciones ya mencionadas. El hecho de que algunos sectores de la institucionalidad regional y local hayan estado comprometidos con el accionar de los grupos armados ilegales, principalmente de grupos paramilitares, terminó de resquebrajar la poca confianza de las comunidades con las instituciones.<sup>31</sup> Es decir que al inconformismo de las comunidades negras en los municipios del Pacífico por el abandono histórico en que han permanecido, se sumó la connivencia de las autoridades (civiles y militares) con los grupos armados ilegales. Sin embargo, la apertura de la estructura política que se originó en el marco de la justicia transicional y el reconocimiento de las víctimas, favoreció un acercamiento que, aunque con tensiones, ha avanzado entre 2010 y 2012.

Así mismo, este proceso de diálogo se ha intensificado en la última etapa de incidencia política que las organizaciones dinamizadoras han venido haciendo con la Propuesta Autónoma frente a distintas instituciones, principalmente con la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas,<sup>32</sup> “con el fin de articular la Propuesta Autónoma a lo establecido en el Decreto 4635 de 2011 y a la ruta de reparación colectiva establecida por la UEARIV” (PCN, 2012). También se ha socializado la propuesta en la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, ante delegados del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia, y en foros nacionales e internacionales. Adi-

---

31 En este punto vale la pena resaltar como negativo, en cuanto al esclarecimiento de la verdad, el hecho de que en el PIRC solo se maneja un discurso en el cual los grupos armados ilegales infiltraron y cooptaron las instituciones del Estado, especialmente de la fuerza pública (CNRR, 2011: 107), sin admitir, que en numerosos casos, fueron los mismos servidores públicos quienes promovieron la conformación de grupos armados ilegales y su ingreso a los territorios.

32 La cual hace parte de la institucionalidad creada a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011.

cionalmente, “buscando lograr la articulación continua con las instituciones del Estado, como una apuesta de las comunidades negras, por lograr recuperar la confianza y fortalecer el Estado Social Derecho, así como reconociendo la importancia de la dimensión simbólica en la reparación colectiva, en la cual existe un reconocimiento permanente y un trato digno en todo el proceso y tiempo de ejecución de las medidas, se continúa la interlocución con la Subdirección de Reparación Colectiva de la Unidad de Víctimas, con el fin de aunar esfuerzos en procura de lograr la implementación de las medidas de reparación prontamente” (PCN, 2012: 4).

Sin embargo, las acciones de incidencia política y sensibilización que las organizaciones han adelantado con la institucionalidad del Estado han dado paso a una de las principales dificultades del proceso, ya que frente a la propuesta autónoma han surgido dos posturas institucionales. La primera, enfatiza en que no es posible hablar de reparación colectiva en un momento en que Buenaventura se encuentra en una de las peores crisis humanitarias del país a causa del grave recrudecimiento de la violencia, ya que no sólo siguen teniendo presencia grupos armados ilegales como las Farc, sino que el territorio está siendo disputado por grupos posdesmovilización como ‘Los Rastrojos’, ‘Los Urabeños’ y, más recientemente, por una organización reconocida como ‘La empresa’. Así mismo, están presentes narcotraficantes que han purgado sus penas en cárceles de Estados Unidos y han regresado al país para tratar de cobrar venganza de anteriores enemigos y recuperar propiedades y redes mafiosas para continuar con el negocio del tráfico de drogas, como por ejemplo el caso de Víctor Patiño Fómeque.

La segunda postura plantea que no se puede implementar la reparación colectiva para las comunidades negras de Buenaventura porque no fue construida con todos los sectores de las mismas y, en esa medida, rompería con uno de los principios de la reparación colectiva, el cual es la construcción de propuestas con una amplia participación de todos los actores que integran una comunidad. No obstante, cabe aclarar que el proceso de elaboración de la propuesta autónoma fue ampliamente participativo, no solo en la etapa de formulación, sino en la de validación y socialización, tanto así, que ha logrado la acogida de consejos comunitarios que al inicio mostraban fuerte resistencia frente al proceso.

Este último punto, remite a otra de las dificultades del proceso, y es que a pesar de que las comunidades negras del Pacífico tienen décadas de

organización, aún existen divisiones internas entre las comunidades que se basan en diferentes posturas ideológicas e intereses políticos. Aunque antes de iniciar la realización de los 9 talleres con las comunidades negras, al parecer PCN y Fundemujer habían surtido un proceso de diálogo con los líderes de los consejos comunitarios participantes, en el curso de los talleres en algunas comunidades se alcanzaba a percibir que no existía un consenso sobre algunos aspectos del proceso y sobre el objetivo y alcance de la reparación colectiva.

Finalmente, saludando y reconociendo la importancia del proceso que han adelantado en estos años las organizaciones y comunidades negras de Buenaventura, considero necesario plantear dos grandes interrogantes sobre la posibilidad de implementar un programa de reparación colectiva en el contexto actual de Buenaventura. ¿Es conveniente implementar una reparación colectiva para las comunidades negras de Buenaventura, urbanas y rurales, dado el incremento vertiginoso de desplazamientos forzados, homicidios, desapariciones y demás violaciones a los derechos humanos que están teniendo lugar desde el año 2010?<sup>33</sup> Más allá del ámbito discursivo, ¿el Estado está en capacidad y tiene la voluntad política de ofrecer cambios estructurales e implementar un enfoque transformador como medida de reparación y garantía de no repetición para las comunidades que han visto vulnerados sus derechos colectivos?

## Bibliografía

- APRA. UNIÓN TEMPORAL ALIANZA PARA EL PROGRESO AFRO. (Sin año de publicación). *Comisión de Estudio Plan Nacional de Desarrollo Comunidades Afrocolombianas Negras, Raizales y Palenqueras 2010-2014*. Documento magnético, en: [http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3iiuXj\\_H\\_o4%3D&tabid=273](http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3iiuXj_H_o4%3D&tabid=273).
- CARITAS INTERNATIONALIS. 2002. Construcción de paz. Manual de capacitación de Caritas. Vaticano, Caritas Internationalis.
- COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN - CNRR. 2011. *Programa Institucional para Reparaciones Colectivas – PIRC*. Bogotá, CNRR – USAID – OIM.

---

33 Se debe mencionar que incluso al día siguiente de concluir su participación en uno de los talleres de construcción de la propuesta autónoma de reparación, fue desaparecida la presidenta de la junta del Consejo Comunitario del Río Cajambre, Ana Julia Rentería, junto con su esposo Miguel Santos Rentería, en la vereda Guayabal.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. 2011. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” -Resumen Ejecutivo-. Bogotá: DNP. Documento magnético. URL: <http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2pI%3d&tabid=1238>.
- DANE. 2005. *Análisis regional de los principales indicadores socio demográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del censo general 2005*. En: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro\\_indicadores\\_sociodemograficos\\_censo2005.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro_indicadores_sociodemograficos_censo2005.pdf). Fecha de consulta: diciembre 14 de 2012.
- . 2010. *Boletín Censo general 2005. Perfil Buenaventura, Valle del Cauca*. En: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=307&Itemid=124](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124). Fecha de consulta: diciembre 14 de 2012.
- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. 2010. *Extracto transcrito de la grabación en audio de la: Audiencia de imputación de cargos de Juvenal Álvarez Yepez, alias ‘Cocacolo’, agosto 9 y 10 de 2010*. Bogotá, documento magnético sin publicar.
- LEY 975 DE 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Diario Oficial de la República de Colombia, N° 45.980, Bogotá, 25 de julio de 2005.
- LOZANO BATALLA, Roberto. 2008. *Así es Buenaventura*. En: <http://www.buenaventura.gov.co/categorias/2/1/informacion-general>. Fecha de consulta: diciembre 15 de 2012.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES – OIM; USAID. 2012. *Del daño a la reparación colectiva: la experiencia de 7 casos emblemáticos*. Bogotá, OIM.
- PROCESO DE COMUNIDADES NEGRAS – PCN. 2012. *Socialización e incidencia de la propuesta autónoma de reparación colectiva de las comunidades negras de Buenaventura, Valle del Cauca*. Documento magnético sin publicar.
- PROCESO DE COMUNIDADES NEGRAS – PCN, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO REGIONAL. 2010. *La desaparición forzada en Buenaventura (Valle del Cauca). Años 2000-2009*. Cali, PCN, Corporación para el Desarrollo Regional.

- PROCESO DE COMUNIDADES NEGRAS – PCN, FUNDEMUJER. 2011. *Propuesta autónoma de reparación colectiva para comunidades negras de Buenaventura*. Cali, PCN; Fundemujer.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. 2012. *Afrocolombianos. Sus territorios y condiciones de vida. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano. Colombia 2011*. Bogotá, PNUD.
- TARROW, Sidney. 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza Editorial.

## EN EL CAMINO AL DESARROLLO. LA EDUCACIÓN COMO MEDIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Daissy Liliana Salcedo\*

*“La educación debe forjar a personas que comprendan y sepan intuitivamente, en su mente, su corazón y todo su ser, el valor irremplazable de los seres humanos y del mundo natural. Tengo la convicción de que esa clase de educación corporifica la lucha eterna de la civilización humana para crear un camino certero hacia la paz”*

*Daisaku Ikeda*

El desarrollo es un concepto tan estudiado y complejo como multidisciplinario y amplio. Su definición ha estado influenciada por varias ciencias y disciplinas que han intentado entender los múltiples problemas sociales y económicos que se han presentado a lo largo de la historia en las sociedades, así como hallar su solución. Debido a esto, es un concepto en permanente construcción que se nutre y articula con acontecimientos y percepciones sobre el bienestar y la calidad de vida, lo que permite establecer diversos tipos de relaciones que determinan una dinámica en el comportamiento de la concepción de desarrollo presente.

Existen nociones en los estudios académicos acerca del desarrollo como medio de construcción de paz, pero la relación entre este y la paz ha sido más visible en las acciones implementadas por diversos actores en la búsqueda de soluciones para poblaciones vulnerables o afectadas por el conflicto. Bajo análisis más específicos, no se desconoce la estrecha relación entre la violencia y los bajos niveles en las condiciones de vida, la pobreza y la falta de acceso a educación, a salud, a participación democrática y a libertad de expresión, entre otros factores que evidencian temas de “desarrollo” en las comunidades.

---

\* Investigadora del Observatorio de Construcción de Paz. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: dlsalcedo@gmail.com

Algunos teóricos han conceptualizado el desarrollo como una aproximación maximalista a los temas de construcción de paz, definiéndolo como un aspecto básico a tener en cuenta a la hora de planear y ejecutar estrategias en pro del logro de la paz; otros autores, por el contrario, estiman que el desarrollo y la paz no necesariamente siguen la misma senda, puesto que las soluciones socioeconómicas podrían retrasar el logro de esta (Rettberg, 2003: 17). De cualquier modo, el desarrollo se concreta como una necesidad de los individuos para alcanzar un nivel de bienestar óptimo y, más aún, se convierte en una necesidad fundamental en contextos de conflicto y violencia de cualquier tipo, debido a las vulnerabilidades socioeconómicas y culturales causadas.

Precisamente, dentro de la noción de desarrollo como requerimiento para la construcción de paz y en general para el logro del bienestar, se encuentran múltiples componentes que permiten evidenciar su nivel en las sociedades; tal es el caso del acceso a servicios públicos y fuentes de energía, tipos de vivienda, condiciones en salud, logros en educación y empleo, ingresos monetarios, niveles de desigualdad, esperanza de vida, condiciones ambientales y participación en aspectos políticos y democráticos, entre otros indicadores. Aun cuando cada uno de dichos componentes es pertinente y válido, la noción generalizada y elemental de desarrollo de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, cuenta con tres componentes que miden o permiten evaluar el nivel de desarrollo de las sociedades: la esperanza de vida al nacer, la educación y los ingresos.

Respecto al primer componente, la *esperanza de vida al nacer*, este depende de varios factores como la nutrición, el acceso a los servicios de salud, los tipos de enfermedades, la satisfacción subjetiva de los individuos y las condiciones ambientales. Dichos factores a su vez dependen de las características propias de los países en cuanto a recursos naturales y fertilidad de los suelos para actividades productivas, además de estrategias de seguridad alimentaria, infraestructura de redes hospitalarias y de salud y, en general, de aspectos cuya modificación requiere de grandes esfuerzos económicos que aunque buscan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, específicamente en salud, no necesariamente aportan a la construcción de paz en tanto que no disminuyen de manera directa las causas de los conflictos y la violencia.

En cuanto al componente de *ingresos*, este, a pesar que debería facilitar el avance en temas de mejoramiento de las condiciones de vida por el aumento de la capacidad adquisitiva de los individuos, desafortunadamente no sigue

en todos los casos una tendencia positiva; es decir, el crecimiento económico no necesariamente aporta al desarrollo de las sociedades. En algunos países, por ejemplo, el aumento de los ingresos no es correspondiente con el aumento del bienestar de la población debido a situaciones de inequidad en la distribución de los recursos. Por lo anterior, la relación con construcción de paz, que pudiera ser positiva en cuanto a inversión para estrategias que favorezcan las condiciones pacíficas de las sociedades, no es clara, puesto que si los recursos no tienen una orientación transparente, de acuerdo con las necesidades y situaciones de la población, el incremento de los ingresos puede no favorecer a la construcción de paz.

Por último, la *educación* por sí misma construye paz sin necesidad de factores externos que la orienten; está abierta a toda la población sin exclusión e independientemente de las condiciones propias de cada grupo o cultura, incide de manera positiva en los niveles de desarrollo e incluso puede facilitar el crecimiento económico en la medida en la que aporta innovación, tecnología y capacidades humanas y laborales a la sociedad, permitiendo su productividad y competitividad en mercados nacionales e internacionales.

Justamente, sobre este último componente del desarrollo tratará el presente artículo, el cual pretende evidenciar la relación entre la educación como un componente vital del desarrollo y de la construcción de paz, en la medida en la que su aumento tiene unas implicaciones positivas sobre las condiciones de vida de la sociedad, el crecimiento económico y la disminución de los conflictos y de la violencia, favoreciendo la siguiente hipótesis: a mayores niveles de educación de calidad en la sociedad, mayores posibilidades tiene esta de que se disminuyan los diferentes tipos de violencia, logrando sociedades más pacíficas.

El artículo presentará inicialmente una revisión teórica de las concepciones de construcción de paz, desarrollo y educación, las cuales permitirán el establecimiento de las conexiones entre dichos conceptos; posteriormente, se analizarán estos temas en el contexto mundial y colombiano con el objeto de encontrar evidencias que soporten la hipótesis y así establecer un marco actual de las condiciones de desarrollo, educación y paz; finalmente, a partir de un modelo econométrico, se hallará la relación entre educación y violencia para Colombia; esto, con el fin de analizar el aporte del desarrollo y específicamente de la educación a la construcción de paz, mediante los indicadores de conflicto y violencia.

## La concepción de construcción de paz

Dado que se hará referencia a la construcción de paz y de manera más específica a los indicadores que evidencian la paz en sí misma y su sostenibilidad en el tiempo, es necesario aclarar las concepciones que serán utilizadas en el presente artículo. La paz, de acuerdo con Galtung, es entendida como la ausencia de violencia estructural, es decir, como el proceso en el que se logra un estado de armonía del ser humano consigo mismo, con los demás y con la naturaleza (Galtung, 1996).

La construcción de paz por lo tanto, se entiende como cualquier herramienta, medida, estrategia o acción que posibilite el logro de dicha armonía mediante un proceso permanente de prevención y resolución de cualquier tipo de conflicto por medios pacíficos y justos, y que a su vez, permita que perdure dicha situación pacífica en el tiempo, es decir, que sea sostenible.

Esta concepción es intermedia entre la concepción *minimalista*, en la que la construcción de paz se define como la ausencia exclusiva de violencia mediante el cese de hostilidades, la recuperación de los daños causados durante los conflictos y la instauración de mecanismos judiciales, policiales, económicos y políticos que prevengan la continuación de la violencia (paz negativa), y la concepción *maximalista*, en la que se define la construcción de paz como todos aquellos cambios estructurales institucionales, políticos, socioeconómicos y culturales que permitan la realización de los derechos de todos los seres humanos en el proceso de la solución de los conflictos (paz positiva) (Rettberg, 2003: 17).

Dadas las anteriores definiciones, se establece que la medición de la paz se realiza a través de indicadores relacionados con las causas que permiten evidenciar su construcción, esto es, con datos cuantitativos y cualitativos tanto de ausencia de violencia como de mejora de aspectos socioeconómicos, políticos, institucionales y culturales. Por lo tanto, aunque en el presente artículo se pretende establecer una relación entre la educación y la violencia, no se busca caer en una visión negativa de la paz, sino por el contrario, llamar la atención a esta relación como una evidencia del efecto positivo de la educación sobre la construcción de paz.

Por su parte, el conflicto es entendido como la falta de entendimiento de dos o más partes frente a metas, valores o intereses incompatibles; de acuerdo con Galtung, es un elemento fundamental en el funcionamiento correcto de

la sociedad, y a su vez es una fuerza motivadora del cambio social y un elemento creativo esencial en las relaciones humanas. Como parte del conflicto, se encuentran las diferentes opciones de resolverlo o tratarlo; una de ellas es la violencia, que se ha definido como cualquier tipo de agresión cuya máxima expresión es la guerra; así, se ha entendido por violencia estructural, aquella que procede de las estructuras sociales, políticas y económicas arbitrarias que imposibilitan el desarrollo y la libertad de los individuos; y por violencia cultural, aquella en la que la imposición de valores o pautas culturales niegan la diversidad cultural y legitiman el uso de la fuerza como modo de resolución de conflictos (Galtung, 1996).

En el presente artículo, la violencia en cualquiera de sus expresiones se define como la forma negativa de enfrentar el conflicto y que contradice el concepto de paz, por lo tanto, cuando se haga referencia a la violencia, se referirá implícitamente al conflicto armado, así como al resto de tipos de violencia.

Ahora bien, las situaciones de violencia que se presentan tanto en Colombia como a nivel mundial están asociadas como causa y a su vez como consecuencia de bajos niveles de desarrollo. Esto, debido a la fuerte relación que existe entre las condiciones socioeconómicas y los niveles de bienestar y satisfacción de los individuos, que de ser incongruentes en la mayoría de los casos, llevan a estos a expresarse de manera violenta como una forma de solucionar el conflicto de intereses.

La violencia se presenta como una consecuencia de los bajos niveles de desarrollo cuando las condiciones de vida no promueven el bienestar de los individuos y, por el contrario, aumentan su vulnerabilidad. Las condiciones socioeconómicas llevan entonces a los individuos a buscar la manera de lograr su “bienestar” a partir de acciones propias que no necesariamente permiten la construcción de paz. Así mismo, las condiciones de pobreza y desigualdad, favorecen la permanencia del conflicto, en tanto crean las condiciones para su supervivencia y crecimiento.

Cuando la violencia es la causa de bajos niveles de desarrollo, se presentan acciones violentas que empobrecen y afectan las condiciones de vida de otros individuos, mediante daños que vulneran el capital físico, humano y social de la sociedad (*Econometría*, 2004).

De esta manera, se da un círculo vicioso entre las condiciones de vida y el bienestar de la sociedad y la violencia, que perdura si no se toman medidas

respecto a la forma de solucionar las causas del conflicto o disminuir la violencia mediante el mejoramiento de las condiciones que empujen el desarrollo de las sociedades a mayores niveles de bienestar. Es así que la relación entre desarrollo y paz que las Naciones Unidas sugieren, es una combinación en el concepto de seguridad humana, es decir, el logro de la paz por medios pacíficos y la satisfacción de las necesidades básicas de todos los ciudadanos de un país (PNUD, 2010).

## **La concepción de desarrollo**

El desarrollo aunque es un término reciente en la historia de la humanidad, ha sido bastante discutido y transformado de acuerdo con las necesidades de la sociedad que cambian en el tiempo. Por ende, no es un concepto estático, sino que se encuentra en constante evolución, alimentándose de las situaciones y cambios que se dan en las sociedades.

Este concepto empieza a ser importante a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en tanto los países involucrados coincidieron en que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los seres humanos puedan disfrutar de seguridad económica y social, premisa que se confirma en 1945 con la creación de las Naciones Unidas y la necesidad de promover la cooperación económica y social para más altos estándares de vida, pleno empleo, y condiciones de progreso económico y social. Aunque no era claro el concepto, se asumía que el desarrollo estaba estrechamente relacionado con los adelantos científicos, el progreso industrial y el aumento de los recursos económicos; por ende, su medida estaba ligada al aumento del producto interno bruto (Berton, 2009: 197).

Sin embargo, la concepción de desarrollo reducida a crecimiento económico no fue suficiente, ya que la brecha entre países fue aumentando hasta evidenciar situaciones de pobreza alarmantes y disminución en las condiciones de vida de las poblaciones, concluyéndose que dicho crecimiento no evidenciaba la satisfacción de las necesidades de los seres humanos y de su bienestar, por lo cual, fue necesario introducir variables de tipo social, sin dejar el indicador de crecimiento económico de lado. Es así como el desarrollo se empezó a pensar como un proceso de mejora que no estaba relacionado exclusivamente con el aumento de los ingresos, sino con el de factores sociales como el nivel de educación, el acceso a la salud, a la infraestructura y a mejoras en la expectativa de vida, entre otras variables. En otras palabras, se

asoció el desarrollo con la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, dándole un carácter humano que permitiría identificar el nacimiento del *desarrollo social*.

Sin embargo, a pesar que la definición era más abarcante, teóricos como Max Neef y Amartya Sen descubren que las necesidades de las personas no están enmarcadas en un conjunto social, sino que las mismas son independientes y personales y se basan en aspectos sicosociales individuales relacionados con manifestaciones subjetivas de la satisfacción y el bienestar. Según Sen, además de los bienes básicos para la subsistencia, las personas necesitan otros factores como educación, acceso a la cultura, oportunidades de participación política, confianza en las relaciones familiares y sociales, etc. Por lo tanto, la medición del desarrollo no se concentra en unos pocos indicadores tradicionales del progreso económico, sino también en indicadores que permitan examinar sistemáticamente una gran cantidad de información sobre cómo vive el ser humano en cada sociedad y cuáles son las libertades básicas de las que disfruta, dando origen a la concepción del *desarrollo humano* (Crespo, 2011).

Esta concepción ha sido complementada en el tiempo con detalles y especificidades de acuerdo con las necesidades inmediatas de la sociedad, como es el caso de los temas ambientales; así, por ejemplo, se habla de un desarrollo sostenible. Actualmente la concepción de desarrollo se enmarca dentro de la definición de seguridad humana que incluye tanto aspectos económicos, como sociales, ambientales, políticos e institucionales. La definición más amplia de este concepto permite establecer una relación con temas de paz, ya que es el resultado de los continuos efectos de la violencia sobre los individuos.

Se entiende, entonces, el desarrollo como una mejora de las condiciones de vida y del bienestar para el total de la población, cuyo fin es el aumento de capacidades y el acceso a mayores oportunidades. Lo anterior, teniendo en cuenta que las capacidades incluyen la libertad política y los derechos humanos, no limitándose a incrementar los ingresos nacionales, aunque esto vaya incluido en el aumento del bienestar, que por ende, sería un estado subjetivo en el que los individuos se sienten bien, satisfechos y felices por el logro de sus expectativas y necesidades (PNUD, 2010).

Por lo tanto, si el desarrollo es el incremento de las oportunidades y de los derechos, entonces la violencia es la más grande supresión del desarrollo.

Además de los costos humanos inmediatos, la violencia perturba sociedades y puede alterar los avances logrados en términos de desarrollo, interfiriendo en los sistemas alimentarios, contribuyendo a la hambruna y a la desnutrición, y socavando el progreso en salud y educación. Así, tal como afirma el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los países que se encuentran en las posiciones de menor índice de desarrollo humano, son aquellos que han experimentado conflictos violentos (PNUD, 2005).

### **La concepción de educación**

Uno de los componentes que permite evidenciar los niveles de desarrollo es la educación, definida como un proceso de socialización multidireccional mediante el cual se transmiten conocimientos, valores, costumbres y formas de actuar, y se desarrollan capacidades físicas e intelectuales, habilidades, destrezas, técnicas de estudio y formas de comportamiento ordenadas con un fin social (valores, moderación del diálogo-debate, jerarquía, trabajo en equipo, regulación fisiológica, cuidado de la imagen, etc.). Se clasifica en educación formal, no formal e informal de acuerdo con su procedencia. La primera procede de ámbitos escolares como institutos, universidades y escuelas. La segunda proviene de cursos, academias, e instituciones que no se rigen por un particular currículo de estudios. La última, es aquella que se recibe en los ámbitos sociales, es decir la que se adquiere progresivamente a lo largo de toda la vida (Delors, 1996).

De otra parte, la educación tiene como fin incentivar los procesos de estructuración del pensamiento, de imaginación creativa, de formas de expresión, de creación de hábitos de integración social, de convivencia grupal, de solidaridad y cooperación y de conservación del medio ambiente, además de prevenir la desigualdad que se origina por diferencias biológicas, nutricionales, familiares y ambientales (Delors, 1996).

La importancia de la educación en el desarrollo está dada por la magnitud del efecto que esta ejerce sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos, ya que permite el logro del aumento de las capacidades de las personas y la superación de cualquier tipo de condición que la mantenga en situaciones vulnerables, tanto físicas, como psicológicas e intelectuales.

Inclusive, más allá de que la educación contribuya a construir mentes críticas e infinitas posibilidades de cambio, definitivamente aporta a los procesos de construcción de paz puesto que permite que los individuos tengan una

mayor posibilidad de acceso a diversos ámbitos, facilitando la participación e integración de diferentes culturas y pensamientos en espacios de debate y discusión, con múltiples alternativas de solución de conflictos y sin necesidad de recurrir a la violencia.

En este sentido, la educación es la vía obligada al crecimiento equitativo, al desarrollo democrático, a la consolidación de la ciudadanía y al desarrollo personal. Aunque en sociedades desiguales la educación es un instrumento de segmentación social, en sí misma, logra mayores resultados que otro tipo de estrategias, si se permite su equitativa distribución en la sociedad (Ocampo, 2010: 27).

Así mismo, de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –Unesco–, la educación puede salvar y sostener vidas al proporcionar protección física y sicosocial en aquellos países afectados por conflictos de violencia relacionados con el narcotráfico, las guerras armadas e incluso los desastres naturales: “la educación puede salvar y sostener vidas, al proporcionar protección física, cognitiva y sicosocial; restaura la vida cotidiana y da a la gente esperanza en el porvenir; puede servir de instrumento para satisfacer otras necesidades básicas y para transmitir mensajes esenciales que promuevan la seguridad y el bienestar” (*El Universal*, 16 de febrero de 2010).

A pesar del reconocimiento general de la importancia de la educación para el desarrollo de las sociedades, es importante llamar la atención en su medición, la cual se ha basado hasta ahora en indicadores relacionados con cifras cuantitativas como tasa de analfabetismo, tasa de asistencia escolar, tasa de culminación de estudios básicos, tasa de personas con estudios de educación superior y ausencia de infraestructura educativa, entre otros indicadores que no implican exclusivamente que las sociedades se encuentren educadas. Las estrategias han sido encaminadas a disminuir los niveles de analfabetismo y a ampliar la cobertura educativa, esto es, más colegios, más escuelas y más cupos, pero no necesariamente más calidad de educación.

Así, la educación debe ir mucho más allá de las habilidades adquiridas en determinadas materias; su objetivo debe ser la formación de personas pensantes, críticas, creadoras, constructoras y mediadoras que tengan las herramientas para proponer soluciones y alternativas a las diferentes situaciones que se presentan en la sociedad. Por lo anterior, no puede medirse solamente con cálculos del nivel educativo que se cuantifica a través de la cobertura y acceso

del servicio, sino que se debe pensar en indicadores cualificables que realmente midan la educación de un país de acuerdo con sus logros en todas las materias, lo cual incluye la solución de los conflictos por medios alternos al uso de la violencia.

Cabe resaltar que en la medida en que aumente la educación (cobertura, calidad, etc.), disminuirán los niveles de violencia y se evidenciará un aumento en las condiciones de vida de las poblaciones de manera ostensible. Por ende, esta se convierte en una herramienta de construcción de paz, no porque evite en sí misma los conflictos, sino por cuanto aporta a las sociedades soluciones diferentes al uso de la violencia y permite el uso del diálogo crítico, justificado y eficaz para resolver cualquier tipo de diferencia.

### **La educación y la violencia en el mundo**

El índice de desarrollo humano (IDH)<sup>1</sup> creado por el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo es una medida abreviada de la concepción actual del desarrollo; su función es medir el avance promedio conseguido por un país en cuanto a disfrutar de una vida larga y saludable, tener acceso a educación y a un nivel de vida digno, permitiendo diferenciar los niveles de desarrollo entre los 187 países medidos, así como medir el impacto de las políticas económicas sobre la calidad de vida. De acuerdo con dicha medición, se establecen dos grupos de países con desarrollo humano muy alto, desarrollo humano alto, desarrollo humano medio y desarrollo humano bajo, en donde los primeros se agrupan bajo la categoría de países desarrollados y los tres últimos bajo la categoría de países en desarrollo (PNUD, 2011).

De acuerdo con esta medida consensada por las autoridades en la materia, se analizarán las características de los países cuyo IDH indica desarrollo humano muy alto (países desarrollados), desarrollo humano medio y desarrollo humano bajo (países en desarrollo). Dentro de los *países desarrollados*, los cinco primeros lugares corresponden a Noruega, Australia, Países Bajos, Estados Unidos y Nueva Zelanda, con puntajes de 0.943 a 0.908. Cabe mencionar que de los países latinoamericanos Chile y Argentina se encuentran en este

---

1 Una de las formas actuales más práctica y usada para medir el desarrollo de las sociedades es el Índice de Desarrollo Humano –IDH–, el cual mide, en una escala de 0 a 1, los logros de desarrollo de cada país en tres aspectos básicos: vida larga y saludable, que se basa en la esperanza de vida al nacer; acceso a educación, que se fundamenta en los años promedio de instrucción recibidos y de instrucción esperados; y nivel de vida digno, basado en el ingreso nacional per cápita.

grupo. En este listado, donde la mayoría de países son de América del Norte, Europa y Oceanía, se destacan los altos niveles en la esperanza de vida al nacer que superan los 80 años y el gasto promedio en salud sobre el producto interno bruto total (PIB) que es del 8%.

El ingreso per cápita de los países desarrollados es en promedio de 32.719 dólares con un coeficiente Gini promedio (que mide el grado de desigualdad en el ingreso) de 35 puntos, es decir, más cerca al nivel de igualdad completa. Respecto a indicadores promedio de desigualdad de género<sup>2</sup> y pobreza multidimensional,<sup>3</sup> estos son de 0,175 y 1,2% respectivamente, lo que indica, por un lado, que los dos géneros se encuentran muy cerca de las condiciones equitativas y, por otra parte, que no hay muchas condiciones de privaciones de bienes básicos que lleven a la población a situaciones de pobreza.

En cuanto a los niveles de paz, de acuerdo con el índice de paz global,<sup>4</sup> la mayoría de los países que se encuentran catalogados como desarrollados se encuentran entre el 20% de los países más pacíficos, con excepción de Estados Unidos e Israel que tienen ponderaciones altas en este índice por lo que no se consideran pacíficos.

2 Índice de Desigualdad de Género: es un índice que mide la pérdida de logros en tres aspectos del desarrollo relacionados con las mujeres: salud reproductiva (mide la tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad adolescente), empoderamiento (mide la tasa de hombre y mujeres con educación secundaria y la tasa de participación de hombres y mujeres en escaños parlamentarios) y mercado laboral (mide la tasa de participación de hombres y mujeres en la fuerza laboral). Sus resultados van desde 0 a 1, donde 0 expresa que a las mujeres les va tan bien como a los hombres, y 1 muestra el peor desempeño de un género respecto al otro.

3 Índice de Pobreza Multidimensional: es el porcentaje de la población que se encuentra bajo condiciones de pobreza multidimensional ajustada por la intensidad de las privaciones relacionadas con salud (mide las tasas de nutrición y mortalidad infantil), educación (mide las tasas de años de escolaridad y niños matriculados) y nivel de vida (mide el acceso a combustible, saneamiento, agua, electricidad, material de los pisos de las viviendas y los bienes adquiridos para cocinar). Sus resultados varían entre 0% y 100%, donde un porcentaje mayor a 50% indica que los hogares sufren de pobreza multidimensional extrema y entre 20% a 33,3% los hogares se encuentran en riesgo de sufrir pobreza multidimensional.

4 Índice de Paz Global: es elaborado por el Institute for Economics and Peace y el Center for Peace and Conflict Studies de la Universidad de Sydney. Estudia cinco variables vinculadas a conflictos internos, diez al grado de paz social y ocho a la militarización, para un total de 23 variables en 158 países. Las variables de conflictos internos se relacionan con el número de muertes por conflictos y relaciones con los países vecinos. En cuanto al grado de paz social, se consideran la tasa de homicidios, el nivel de delitos violentos, la población encarcelada, el número de policías, los actos terroristas, etc. Y finalmente para medir el grado de militarización se considera el porcentaje de gasto militar frente al producto interno bruto, el número de militares, el volumen de importación y exportación de armas convencionales, la cifra de armas pesadas por cada 100.000 personas, la facilidad de acceso a armas pequeñas y ligeras, la contribución financiera a las Misiones de Paz de la ONU, etc.

Respecto a la educación en estos países, cabe mencionar que llevan la delantera en años de escolaridad, cuyo promedio es más de 10 años por persona, una escolarización esperada de más de 15 años en promedio y un 4% promedio de gasto en educación sobre el PIB. Además, su tasa de alfabetización en adultos es superior al 90% y la tasa bruta de matriculación en primaria y secundaria es superior al 80%. La relación estudiantes por maestro es en promedio de 13 a 1 y el 82% de los maestros se encuentran formados pedagógicamente.

Los cinco primeros lugares de *países con IDH medio* corresponden a Jordania, Argelia, Sri Lanka, República Dominicana y Samoa con puntajes de 0.698 a 0.688. En este listado donde se encuentran países de América Central y del Sur, África y Asia, los niveles en la esperanza de vida al nacer no superan los 76 años y el gasto en salud sobre el PIB es del 6% promedio. Su ingreso per cápita es en promedio de 4.983 dólares con un coeficiente Gini promedio de 44 puntos, es decir en el punto medio entre la desigualdad y la igualdad. Respecto a los indicadores promedio de desigualdad de género y pobreza multidimensional, estos son respectivamente de 0,465 y 9%, lo que indica, por un lado, que la mujer se encuentra cerca de las condiciones inequitativas y, de otra parte, que se pueden encontrar condiciones de privaciones de bienes básicos que lleven a la población a situaciones de pobreza.

En cuanto a los niveles de paz, de acuerdo con el índice de paz global, no hay una tendencia definida como se evidenció en los países desarrollados; se encuentran tanto países dentro del 20% de los Estados más pacíficos, como países con ponderaciones altas que implican casos extremos de violencia, como es el caso de Iraq, que se encuentra en la penúltima posición del índice.

Respecto a la educación en estos países, los años de escolaridad promedio son 7 y los años promedio de escolarización esperada son 11. El gasto promedio en educación sobre el PIB es del 5%. Su tasa promedio de alfabetización en adultos es del 86%, la tasa bruta de matriculación en primaria es superior al 78%, mientras que para educación secundaria y terciaria la tasa de matriculación no supera el 72% y el 52%, respectivamente. La relación estudiantes por maestro es en promedio de 26 a 1 y el 86% de los maestros se encuentran formados pedagógicamente.

Los cinco primeros lugares de *países con IDH bajo* corresponden a Islas Salomón, Kenia, Santo Tomé y Príncipe, Pakistán y Bangladés con puntajes de

0.510 a 0.500. Los países pertenecen en su gran mayoría a África, cuyos niveles en la esperanza de vida al nacer no superan los 68 años y el gasto en salud sobre el PIB es del 6% promedio, al igual que en los países con IDH medio.

Su ingreso per cápita es en promedio de 1.383 dólares con un coeficiente Gini promedio de 43 puntos, es decir, en el punto medio entre la desigualdad y la igualdad. Respecto a los indicadores promedio de desigualdad de género y pobreza multidimensional, estos son respectivamente de 0,617 y 37%, lo que indica que las mujeres se encuentran bajo condiciones inequitativas y, además, que un porcentaje de la población tiene privaciones de bienes básicos que la llevan a situaciones de pobreza.

En cuanto a los niveles de paz, la tendencia es de países violentos cuyas ponderaciones son las más altas; tal es el caso de de Afganistán, Sudán, Pakistán, República Democrática del Congo y Nigeria, entre otros países que se encuentran en las últimas posiciones del índice.

Respecto a la educación en estos países, los años de escolaridad promedio son 3 y los años promedio de escolarización esperada son 8. El gasto promedio en educación sobre el PIB es del 4,7%. La tasa promedio de alfabetización en adultos es del 59%; la tasa bruta de matriculación en primaria es superior al 90%, mientras que para educación secundaria y terciaria la tasa de matriculación no supera el 59% y el 15%, respectivamente. La relación estudiantes por maestro es en promedio de 44 a 1 y el 74% de los maestros se encuentran formados pedagógicamente.

En general, el Índice de Desarrollo Humano promedio a nivel mundial ha aumentado 18% desde 1990 y 41% desde 1970, lo que indica que en términos absolutos la población mundial ha mejorado sus condiciones de vida en cuanto a salud, educación e ingresos; sin embargo, aun cuando los avances han sido importantes, para el caso de la salud se presenta una desaceleración relacionada con el retroceso en la esperanza de vida de 19 países pertenecientes al África subsahariana y a la ex Unión Soviética, debido a enfermedades mortales como el VIH/sida. Respecto a la educación, el PNUD encuentra que a pesar del aumento en el nivel de instrucción y en el acceso a la educación para más personas (que va de la mano con una mayor participación por parte de los Estados), dicho aumento no se caracteriza por el aumento de la calidad en la educación sino por el aumento de cupos en las instituciones educativas. Para el caso del ingreso, no existe una tendencia hacia la convergencia de los países, puesto que los países ricos han crecido más rápido que los países pobres,

manteniendo la brecha entre estos y aquellos, y creando mayores condiciones de desigualdad (PNUD, 2011).

Es importante resaltar el resultado obtenido en el informe sobre desarrollo humano de 2011 relacionado con la ausencia de una correlación entre el crecimiento económico y los avances en salud y educación, especialmente en los países con IDH medio y bajo, debido a que sus inversiones se encuentran orientadas a otros gastos como los que tienen que ver con la seguridad y el conflicto, además de las situaciones de corrupción presentes en la mayoría de tales países. Se resalta también que los países que han logrado ser ricos son aquellos que invirtieron enormes recursos en salud y educación, y es en este último aspecto que el desarrollo se traduce en mayor empoderamiento de la población a través del fortalecimiento de la capacidad de las personas para tomar decisiones y exigir responsabilidad a sus gobiernos (PNUD, 2011).

Así mismo, el desarrollo disminuye los niveles de desigualdad que afectan de manera negativa las condiciones de vida de las personas, ya que en la medida en la que el IDH aumenta, el coeficiente Gini disminuye dando a entender una relación negativa entre la variable y el desarrollo. Es precisamente la desigualdad en todas sus expresiones una de las causas principales de la violencia, en tanto que el acceso inequitativo a los recursos genera luchas por el poder político, la tierra y demás bienes, creando desintegración social y exclusión y dando lugar a conflictos cuyo intento de solución es la violencia (PNUD, 2010).

## **La educación y la violencia en Colombia**

En Colombia la situación es compleja dado que el país ha crecido económicamente de manera importante en los últimos años; no obstante, dicho crecimiento no se ha visto reflejado en los indicadores sociales y tampoco en los niveles de desarrollo, puesto que ha estado apoyado fuertemente por la dinámica de la locomotora minera, sector que no se caracteriza por la significativa generación de oportunidades de empleo, educación y salud, y cuyos beneficios no son retribuidos a la sociedad pues no existe aún un marco legal ni institucional que ejerza control sobre dicha actividad.

Actualmente, Colombia se encuentra en el puesto 87 del IDH con una calificación de 0,710 como un país con desarrollo humano alto, es decir, un país en desarrollo y a nivel Latinoamérica ocupa la posición 12 debajo de países de alto desarrollo como Chile, Uruguay, Argentina, Cuba, México, Panamá,

Costa Rica, Venezuela, Perú, Ecuador y Brasil. La esperanza de vida al nacer es de 73 años y el gasto en salud sobre el PIB es del 6%, así como en los países con IDH medio.

Su ingreso per cápita es de 8.315 dólares con un coeficiente Gini promedio de 55 puntos, es decir que a pesar que el ingreso es alto, este no es distribuido de manera equitativa a todos los ciudadanos. Respecto a los indicadores promedio de desigualdad de género y pobreza multidimensional, estos son respectivamente de 0,482 y 29,4%, lo que indica que existen condiciones de inequidad del género femenino –asociadas con la menor participación en espacios políticos– respecto a la participación del género masculino; asimismo, un porcentaje de la población tiene privaciones de bienes básicos por lo que padecen situaciones de pobreza.

En cuanto a los niveles de paz, de los 158 países evaluados, Colombia se encuentra en el puesto 144 como uno de los países más violentos del mundo y de Latinoamérica. Esto está relacionado con el conflicto armado que vive el país y que se evidencia en las variables con mayor ponderación en el índice global de paz: percepción de criminalidad en la sociedad, número de homicidios, acceso a armas, conflicto interno y crímenes violentos.

Respecto a la educación, los años de escolaridad promedio son 7 y los años promedio de escolarización esperada son 13. El gasto promedio en educación sobre el PIB es del 4,8%, en tanto que la tasa promedio de alfabetización en adultos es 93%, la tasa bruta de matriculación en primaria y secundaria es superior al 90% y, para educación terciaria, la tasa de matriculación no supera el 40%.

Ahora, es de conocimiento que Colombia es un país en conflicto, donde las situaciones presentadas entre los distintos gobiernos y los grupos armados al margen de la ley han tenido consecuencias tanto físicas como emocionales sobre la población, dejando a miles de personas desplazadas, alejadas de las dinámicas productivas a las que se dedicaban, con menores recursos económicos ya sea por expropiación o por el pago de extorsiones y rescates, personas discapacitadas y miles de muertos. Lo anterior ha derivado en una población con menores capacidades y recursos, esto es, con menores niveles de desarrollo y con altos costos asociados al conflicto, desplazando la atención de otros sectores por la urgencia de mayores gastos del gobierno y la sociedad en seguridad y protección, lo cual a su vez ha dinamizado los factores que aceleran el conflicto armado.

Un caso que llama la atención es el del sistema penitenciario y carcelario del país, que entre 1995 y 2010 tuvo un aumento de presos del 242%, pasando de tener 33.258 a 80.500 personas privadas de la libertad, con características similares entre sí como proveniencia de comunidades marginadas por la sociedad, de estratos bajos, con niveles educativos mínimos y condiciones indiscutibles de pobreza, resultado de la desigualdad social, del limitado acceso a la educación y, en general, de los componentes del desarrollo que llevan a recurrir al crimen y a la violencia (Osorio, 2011).

Resulta entonces un círculo vicioso entre la violencia y los bajos niveles de educación, en la medida en la que se supone que la falta de educación resulta en violencia y, a su vez, la violencia disminuye las posibilidades en el logro educativo, ya que debido al conflicto y a la limitación en los recursos, se impide el libre desarrollo educativo de los niños, niñas y jóvenes, quienes dejan de asistir a las instituciones. Además de dicha situación, se presenta una más grave relacionada con la orientación de la educación, la cual se basa en el aumento de la proporción de alumnos por maestro y en la creación de infraestructura escolar, sin que se tenga claridad de la importancia del concepto de calidad.

Precisamente en relación a la calidad, el Ministerio de Educación indica que esta se mide a través de la cobertura en todos los niveles educativos, la construcción y el mejoramiento de la infraestructura del sector, la consolidación de un sistema nacional de evaluación de la calidad (ECAES y evaluaciones a docentes) y el acceso a nuevas tecnologías. Sin embargo, aun cuando existe en Colombia un apartado acerca de la conceptualización y valoración de las competencias ciudadanas, que se definen como: “el conjunto de conocimientos y habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática” (Ministerio de Educación Nacional, 2004: 8), las actuales situaciones de violencia escolar y en tanto que el total de la población no tiene aún acceso a la educación en dichas instituciones, los resultados de la calidad educativa, han sido mínimos y no hay manera de medir objetivamente el ejercicio de la ciudadanía, puesto que los indicadores que miden competencias ciudadanas solo tienen en cuenta aspectos subjetivos de los individuos que no necesariamente se relacionan con el comportamiento real en la sociedad.

## Modelo de educación y violencia en Colombia

Hasta el momento, se ha intentado esbozar la relación entre desarrollo y construcción de paz, revelando a la educación como un componente fundamental del desarrollo. A continuación, mediante un modelo econométrico básico, se evidenciará dicha relación a través de variables de tipo social y económico que pretenden explicar dos situaciones de violencia en Colombia: los homicidios y la violencia intrafamiliar. Estas dos variables se eligieron debido a que representan las formas más explícitas de la violencia en el país, además de contar con datos estadísticos representativos en el tiempo.

Las variables seleccionadas para el período de estudio de 1960 a 2011 fueron las siguientes: número de homicidios, número de casos de violencia intrafamiliar; *años promedio de educación*; gasto en educación como porcentaje del PIB; tasa de alfabetización en adultos (personas de 15 años y más); gasto en defensa y seguridad como porcentaje del PIB; coeficiente Gini, como medida de la desigualdad; crecimiento del PIB; tasa de pobreza y tasa de desempleo. Las variables seleccionadas para ser endógenas o explicadas fueron *número de homicidios* y *número de casos de violencia intrafamiliar*; el resto de variables fueron seleccionadas como exógenas o explicativas relacionadas con aspectos de educación, distribución del ingreso, problemas sociales y presupuesto empleado en la estrategia de seguridad del país. Se asumió un modelo en donde las variables tienen una relación lineal, es decir de la siguiente manera:

Modelo 1:

$$\begin{aligned} \text{Homicidios} = & \beta_0 + \beta_1 \text{Años de educación} + \beta_2 \text{Tasa de alfabetización} \\ & + \beta_3 \text{Gasto en educación} + \beta_4 \text{Gasto en defensa y seguridad} \\ & + \beta_5 \text{Desigualdad} + \beta_6 \text{Crecimiento del PIB} + \beta_7 \text{Pobreza} \\ & + \beta_8 \text{Desempleo} \end{aligned}$$

Modelo 2:

*Violencia intrafamiliar*

$$\begin{aligned} = & \beta_0 + \beta_1 \text{Años de educación} + \beta_2 \text{Tasa de alfabetización} \\ & + \beta_3 \text{Gasto en educación} + \beta_4 \text{Gasto en defensa y seguridad} \\ & + \beta_5 \text{Desigualdad} + \beta_6 \text{Crecimiento del PIB} + \beta_7 \text{Pobreza} \\ & + \beta_8 \text{Desempleo} \end{aligned}$$

Para determinar el grado de relación existente entre las variables, se hallaron los coeficientes de correlación entre las dos variables endógenas seleccionadas y las variables exógenas. La información de la tabla 1 permite concluir que los *homicidios* tienen una correlación positiva alta con la pobreza y una correlación positiva moderada con la desigualdad y el crecimiento del PIB. Lo anterior indica que la tasa de homicidios se ve afectada de manera positiva por la pobreza más que por la desigualdad y el aumento de los ingresos de la sociedad; es decir, un aumento de las condiciones de pobreza o de la desigualdad conllevará a un aumento en la tasa de homicidios.

Es curioso el caso de la variable crecimiento del PIB, ya que el coeficiente de correlación indica que un aumento en los ingresos, aumentaría la tasa de homicidios: esto podría ser explicado por su distribución desigual en la sociedad, causando una percepción de inequidad que de acuerdo con Salama (2008), lleva a que las personas tomen justicia por sus propias manos dado que sienten que el Estado no puede hacer frente a este tema.

Así mismo, la tasa de homicidios tiene una correlación negativa alta con la tasa de alfabetización y una correlación negativa moderada con las variables: años de educación, gasto en educación y gasto en defensa y seguridad, lo cual indica que en la medida en la que aumenten las anteriores variables, los homicidios disminuyen.

En cuanto a la variable de *violencia intrafamiliar*, esta tiene una correlación positiva moderada con las variables: tasa de desempleo y desigualdad y una

**Tabla 1.** Coeficientes de correlación entre las variables endógenas y exógenas

Variables	Homicidio	Violencia intrafamiliar
Años de educación	-0,631	-0,993
Tasa de alfabetización	-0,767	-0,700
Gasto en educación	-0,604	-0,753
Gasto en defensa y seguridad	-0,456	-0,869
Desigualdad (Gini)	0,549	0,403
Crecimiento del PIB	0,494	-0,382
Pobreza	0,807	0,095
Tasa de desempleo	0,105	0,514

Fuente: elaboración propia.

correlación positiva muy baja con la variable pobreza, de lo que se deduce que en tanto el desempleo y la desigualdad aumentan, se incrementa la violencia intrafamiliar. Resulta también curioso que la variable pobreza tenga una relación menos significativa con este tipo de violencia, dado que se supone el principal detonante.

Las correlaciones negativas entre la violencia intrafamiliar y las demás variables se establecen como importantes, ya que la variable endógena tiene una correlación negativa muy alta con los años de educación, una correlación negativa alta con el gasto en defensa y seguridad; el gasto en educación; y la tasa de alfabetización y una correlación negativa baja con el crecimiento del PIB. La educación se destaca como una variable explicativa para este tipo de violencia e indica que mientras aumente, los índices de violencia serán menores. Lo mismo ocurre con la variable gasto en defensa y seguridad que debido a la percepción de seguridad y apoyo que implica entre el núcleo familiar, disminuye las manifestaciones de violencia intrafamiliar.

Respecto a la significancia de las variables seleccionadas como explicativas, en la tabla 2 se exponen los resultados que concluyen que con un nivel de confianza de 90%, es decir, una probabilidad de error del 10%, las variables años de educación, tasa de alfabetización, desigualdad, pobreza y tasa de desempleo, son significativas para explicar a la variable homicidio y, para el caso de la violencia intrafamiliar, dichas variables resultan también significativas, con excepción de la pobreza.

**Tabla 2.** Niveles de significancia de las variables exógenas

VARIABLES EXÓGENAS	HOMICIDIO	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR
Intercepción	0,003	0,027
Años de educación	0,032	0,055
Tasas de alfabetización	0,005	0,053
Gasto en educación	0,489	0,286
Gasto en defensa y seguridad	0,416	0,723
Desigualdad (Gini)	0,071	0,082
Crecimiento del PIB	0,126	0,401
Pobreza	0,050	0,851
Tasa de desempleo	0,003	0,018

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior indica que la violencia, medida en este caso, como número de homicidios y número de casos de violencia intrafamiliar, es explicada de manera significativa por la falta de oportunidades en educación y su limitado acceso, además por la imposibilidad de obtener un ingreso mediante un empleo y por la desigualdad en la distribución de los ingresos, los cuales se reflejan en condiciones de vida insatisfactorias para la sociedad.

Con el fin de determinar las magnitudes de las relaciones expuestas, se empleó un modelo de regresión con las variables significativas cuyos resultados se exponen en la tabla 3. Los coeficientes de correlación múltiples que indican el grado de asociación entre las variables endógenas y exógenas son positivos para los dos modelos: 0,98 y 0,98 respectivamente (modelo 1: entre la variable endógena homicidios y las variables exógenas años de educación, tasa de alfabetización, desigualdad, pobreza y desempleo y; modelo 2: entre la variable endógena violencia intrafamiliar y las variables exógenas años de educación, tasa de alfabetización, desigualdad y tasa de desempleo).

En cuanto a los coeficientes de determinación, que miden el grado de dependencia entre las variables, estos resultan también altos: 0,97 y 0,96 respectivamente para los modelos 1 y 2, es decir, las variables independientes explican a las variables homicidios y violencia intrafamiliar en un 98 y 96% respectivamente.

**Tabla 3.** Coeficientes de las variables exógenas

Variables exógenas	Homicidio	Violencia intrafamiliar
Intercepción	-271.821,73	-9,71
Años de educación	-159.454,29	-6,62
Tasas de alfabetización	-333.341,06	-7,02
Desigualdad (Gini)	65.871,09	2,08
Pobreza	15.682,79	0,00
Tasa de desempleo	88.427,53	2,35

Fuente: elaboración propia.

Los modelos quedarían de la siguiente manera:

Modelo 1:

$$\begin{aligned} \text{Homicidios} = & -271.822 - 159.454 \text{ Años de educación} \\ & - 333.341 \text{ Tasa de alfabetización} + 65.871 \text{ Desigualdad} \\ & + 15.683 \text{ Pobreza} + 88.427 \text{ Desempleo} \end{aligned}$$

Modelo 2:

$$\begin{aligned} \text{Violencia intrafamiliar} \\ = & -9.713 - 6.624 \text{ Años de educación} - 7.017 \text{ Tasa de alfabetización} \\ & + 2.085 \text{ Desigualdad} + 2.348 \text{ Desempleo} \end{aligned}$$

Para el caso de los dos modelos, el término independiente no es interpretable ya que las variables exógenas no pueden tomar el valor de cero. En cuanto al modelo 1, los años de educación y la tasa de alfabetización tienen una relación inversa con la variable homicidios; y la pobreza, la desigualdad y el desempleo tienen una relación directa con dicha variable. Los coeficientes indican que por cada punto porcentual que aumente la educación en general (medida en este caso por años de educación y porcentaje de alfabetización de la población), los homicidios disminuirán en promedio en 2.464 casos por año; y por cada punto porcentual que aumenten la desigualdad, la pobreza y el desempleo, los homicidios aumentarán en promedio en 567 casos.

Para el caso del modelo 2, los años de educación y la tasa de alfabetización tienen una relación inversa con la variable violencia intrafamiliar; y la desigualdad y el desempleo tienen una relación directa. Los coeficientes indican que por cada punto porcentual que aumente la educación, la violencia intrafamiliar disminuirá en promedio en 6.821 casos por año; y por cada punto porcentual que aumente la desigualdad y el desempleo, la violencia intrafamiliar aumentará en promedio en 2.216 casos.

Con los anteriores resultados se destaca la importancia de la educación en la disminución de la violencia, dado que, como se evidenció, los aumentos en las variables educativas producen una disminución de las variables relacionadas con la violencia de manera más significativa que los cambios que producen otras variables de tipo social. A su vez, la educación mejora dichas variables sociales, realizando un proceso integral de desarrollo y construcción de paz.

Cabe mencionar que aún cuando las cifras presentadas no recogen toda la realidad, permiten establecer una aproximación a las situaciones de violencia que vive el país, así como a las alternativas de solución. En cuanto a la educación, lamentablemente no se cuenta con una medida satisfactoria de su calidad; ello implicaría un índice compuesto por múltiples factores que midieran tanto los comportamientos sociales como la participación en la sociedad, entre otros aspectos que son cualitativos y difíciles de establecer en una sociedad tan diversa como la colombiana. Sin embargo, se destaca que si el mejoramiento en los actuales indicadores educativos logra la disminución de la violencia, cuánto más se lograría al mejorar en los aspectos de calidad y educación integral.

## **Conclusiones**

La violencia como expresión negativa de los conflictos, tiene altos y diversos costos para el desarrollo de las sociedades relacionados con aspectos sociales, económicos, políticos y culturales, cuyos efectos devastadores van más allá de la pérdida de vidas, ingresos e identidad, pues en muchos casos implican situaciones de discapacidad física y cognitiva, inseguridad alimentaria, desintegración de los servicios de salud y educación y descomposición de los núcleos familiares y sociales, evidenciando una estrecha e inversa relación entre los niveles de violencia y desarrollo. Precisamente, el PNUD revela que 9 de los 10 diez países con IDH bajo tuvieron situaciones de violencia relacionadas con conflictos internos o externos en los últimos años, situaciones que afectaron de manera significativa los índices de esperanza de vida, ingresos, salud y educación, dejando a las sociedades bajo condiciones de pobreza y vulnerabilidad económica y social (PNUD, 2005).

Como estrategia directa frente al fenómeno de violencia en los países en desarrollo, los Estados y países desarrollados han invertido grandes sumas de capital cuyo fin es la disminución de los conflictos armados y el respeto a los derechos humanos en el marco de los conflictos; así, la estrategia desde el desarrollo, busca que se mejoren las condiciones de vida de los seres humanos para disminuir las causas que generan los conflictos, relacionadas con la distribución de los recursos y, a su vez, proporcionar un ambiente propicio para la comprensión de los conflictos y su solución a través de alternativas pacíficas.

Ahora bien, dentro de los muchos componentes que favorecen el desarrollo, la educación es el que facilita el aumento de las capacidades y oportunidades de la sociedad de manera integral, además de servir como apoyo para la transición positiva de los demás componentes pues aporta las herramientas necesarias para mejorar en todos los aspectos del desarrollo humano: desde las capacidades intelectuales, productivas y propias de cada área de conocimiento, hasta las oportunidades de transmisión de ideas, pensamientos, creatividad, innovación y habilidades sociales que determinan la convivencia.

La educación, como el principal pilar del desarrollo humano, además de ser un derecho fundamental, es la base para el progreso en áreas sociales, económicas, políticas y culturales, que favorecen el bienestar de las sociedades en cuanto a condiciones de vida y el consecuente logro de la paz estable y sostenible en el tiempo. La educación es el único bien tangible que no crea enfrentamientos ni conflictos en tanto permite la construcción de espacios de discusión y convivencia mediante el debate sano, ya que disminuye la probabilidad de cometer actos violentos (Heinemann y Dorte, 2006), creando ciudadanos activos, críticos, reflexivos y abiertos a la diversidad religiosa, cultural, social, étnica o política (Nussbaum, 2010).

La educación permite también la construcción de capital social, favoreciendo el que las personas trabajando de manera conjunta, logren objetivos comunes como la disminución o incluso la eliminación de la desigualdad y de la pobreza. Lo anterior tiene como resultado la disminución de los conflictos, lo que se evidenció en los modelos econométricos presentados anteriormente, cuyos resultados indican que un aumento en los niveles de educación en la población trae consigo la disminución de los niveles de violencia y, a su vez, permite mejorar otras variables socioeconómicas, actuando como un componente integral del desarrollo; esto, sin duda, hace de la educación una importante herramienta de construcción de paz.

Es importante aclarar una vez más que durante el artículo se hizo referencia a la educación en general y no a la relacionada con la enseñanza en determinadas áreas del conocimiento, ya que, como se expuso, la educación va más allá del logro de una institución educativa en inculcar temas académicos a sus estudiantes; su objetivo debe ser mostrar a la gente la forma de aprender por sí mismos, reforzando el pensamiento crítico e investigativo y la convivencia en la diversidad, lo que permitirá la construcción de sociedades más pacíficas.

Por lo anterior, las preocupaciones de las sociedades en conflicto deben orientarse a la resolución del mismo mediante el logro de individuos educados, en el contexto más amplio de la expresión, lo que resultará en una mejora ostensible de los indicadores de desarrollo y de paz, disminuyendo las situaciones de atraso de las sociedades y, justamente, las causas de dichos conflictos como la desigualdad, la inequidad y la falta de acceso a los servicios básicos.

## **Bibliografía**

- BERTON, Gustavo. 2009. "Apreciaciones conceptuales del término 'Desarrollo'". *Revista Huellas* N° 13. Santa Rosa, Universidad Nacional de La Pampa.
- CRESPO, Ricardo y AST, Federico. 2011. *Amartya Sen, un nuevo enfoque del desarrollo*. En: <http://www.materiabiz.com/mbz/gurues.vsp?nid=34645>.
- DELORS, Jacques y otros. 1996. *La educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. Madrid, Santillana - UNESCO.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. 2007. *Una aproximación a la vulnerabilidad*. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia SISD34.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE–. 2012. *Pobreza monetaria y Multidimensional en Colombia 2011*. Bogotá, Boletín de prensa.
- DIARIO EL UNIVERSAL. 16 de febrero de 2010. *ONU: Educación evita la violencia*. En: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175686.html>. Fecha de consulta: noviembre 30 de 2012.
- ECONOMETRÍA S.A. 2004. *Evaluación de la situación de pobreza, conflicto, vulnerabilidad y oferta social en las áreas de interés de los proyectos de paz y desarrollo*. Bogotá.
- FUKUYAMA, Francis. 2003. *Capital social y desarrollo: la agenda venidera*. Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile, CEPAL.
- GALTUNG, Johann. 1996. *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. London, Sage.

- HEINNEMANN, Alessandra y VERNER, Dorte. 2006. *Crime and violence in development, a literature review of Latin American and Caribbean*. World Bank Working Paper WPS4041.
- IKEDA, Daisaku. 2002. *No más asesinatos*. Tú puedes cambiar el mundo. Tokio, Asahi Press.
- LEDERACH, Jean Paul. 1998. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao, Bakeaz.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. 2007. *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. 2004. Estándares básicos de competencias ciudadanas. *Formar para la ciudadanía... ¡Sí es posible! Lo que necesitamos saber y saber hacer*. Serie Guías N° 6. Bogotá D.C. En: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-75768\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-75768_archivo_pdf.pdf)
- NUSSBAUM, Martha. 2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires, Katz Editores.
- OCAMPO, José Antonio. 2003. *Capital social y agenda del desarrollo*. Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe; en busca de un nuevo paradigma, Santiago de Chile, CEPAL.
- NACIONES UNIDAS. 2005. *Report on the World Social Situation 2005: The inequality predicament*. New York, Department of Economic and Social Affairs.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD–. 2005. *Informe sobre desarrollo humano 2005: la cooperación internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa.
- . 2005. *Informe sobre el desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa.
- RETTBERG, Angelika. 2003. “Diseñar el futuro: Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto”. En: *Revista de Estudios Sociales* – Universidad de los Andes, N° 15. Pp. 15-28.
- REVISTA SEMANA. 2011. *Historia de promesas y bombas: el gobierno de las cárceles en Colombia*. Noviembre 28 de 2012. En: <http://www.semana.com/opinion/historia-promesas-bombas-gobierno-carceles-colombia/164553-3.aspx>.

- SALAMA, Pierre. 2008. "Informe sobre la violencia en América Latina". *Revista de Economía Institucional*, Vol. 10, N° 18. Pp. 81-102.
- SIRVENT, María Teresa. 1996. *Multipobrezas, Violencia y Educación*. Ponencia sobre Múltiples pobrezas presentado en el Panel de Apertura del Congreso Internacional de Educación celebrado en Buenos Aires el 24, 25 y 26 de julio de 1996. Facultad de Filosofía y Letras UBA.
- SOCIEDAD SUIZA DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN –Swissinfo–. 2006. *Violencia y pobreza afectan educación en Colombia*. En: <http://www.swissinfo.ch/spa/index.html?cid=5591698>. Fecha de consulta: noviembre 28 de 2012.
- TORTOSA, J.M. 2006. *Ciudadanía y desarrollo y violencia: Algunas conexiones*. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional sobre Paz, Violencia, Desarrollo y Democracia. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- WALLERSTEIN, Immanuel. 2005. *After developmentalism and globalization, what?* Social Forces. LXXXIII. 3. Pp. 321-336.





Según la concepción de paz que se tenga en mente, se puede optar por el diseño de estrategias opuestas de construcción de paz. De un lado, aquellas enfocadas solamente en terminar la confrontación armada, con lo que se privilegia la llamada paz negativa, equivalente a la mera inexistencia de conflictos armados. De otro lado, aquellas estrategias que ven en los grandes problemas sociales como la pobreza, la desigualdad o la distribución de la tierra detonantes de tipos de violencia tanto o más nocivos a la sociedad que la confrontación armada; se opta así por una concepción más positiva, en sentido de ligar el logro de la paz al desarrollo socioeconómico o las reformas al Estado.

La relación entre democracia, desarrollo y paz se torna aquí necesariamente compleja, especialmente para el caso colombiano, pues si bien el grado de democracia de un Estado o su nivel de desarrollo socioeconómico son frecuentemente esgrimidos como determinantes de la existencia de violencia armada, así como de sus condicionantes más próximos (narcotráfico, ausencia de control estatal, inseguridad), parece darse por entendido que la terminación del conflicto armado es equivalente al logro de la paz. De este modo, asuntos como las reformas al sistema electoral o al modelo económico son tocados tangencialmente en una negociación de paz o, en ocasiones, simplemente quedan fuera de la agenda; pero ello no obsta al reconocimiento de su papel como posibles creadores o reproductores de conflictos sociales y otras tensiones que pueden propender a la violencia.



**FOS - COLOMBIA**

Fondo para la Sociedad Civil Colombiana