

# ESTADO y ciudadanía para la PAZ



OBSERVATORIO  
DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ  
UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
**JORGE TADEO LOZANO**

Facultad de Relaciones Internacionales  
y Ciencias Jurídicas y Políticas



OBSERVATORIO  
DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ  
UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO

# Estado y ciudadanía para la paz

*Serie documentos para la paz*



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
**JORGE TADEO LOZANO**  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
Y CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**FOS - COLOMBIA**

Fondo para la Sociedad Civil por la Paz, la  
Democracia y los Derechos Humanos,  
iniciado por ASDI administrado por Forum Syd

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Observatorio de Construcción de Paz  
Estado y ciudadanía para la paz / Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.  
Observatorio de Construcción de Paz; investigadores Laura Camila Ramírez  
Bonilla ... [et al.]. – Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano; Fondo  
para la Sociedad Civil por la Paz la Democracia y los Derechos Humanos, 2011.  
352 p. : il. col. ; 24 cm. – (Serie documentos para la paz).

ISBN: 978-958-725-064-0

1. PAZ - COLOMBIA. 2. PROCESO DE PAZ – COLOMBIA. 3. DESPLAZADOS  
POR LA VIOLENCIA – COLOMBIA. I. Ramírez Bonilla, Laura Camila. III. Tit.  
IV. Ser.

CDD303.66”U58”

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

*Estado y ciudadanía para la paz*  
*Serie documentos para la paz*

ISBN: 978-958-725-064-0  
Primera edición: 2011

Rector: José Fernando Isaza Delgado  
Vicerrector académico: Diógenes Campos Romero  
Decano de la Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencias Jurídicas y Políticas:

Carlos Andrés Gómez González

Investigadores Observatorio de Construcción de Paz:

Laura Camila Ramírez Bonilla

Blanca Inés Arteaga Morales

Oscar David Andrade Becerra

Lina Dayana Álvarez Montoya

Diego Andrés Walteros Rangel

Felipe Jaramillo Ruiz

Coordinadores de esta edición:

Laura Camila Ramírez Bonilla

Diego Andrés Walteros Rangel

Oscar David Andrade Becerra

Director editorial (E): Jaime Melo Castiblanco  
Coordinador editorial: Henry Colmenares Melgarejo  
Revisión de textos: Oscar Joan Rodríguez  
Diseño de portada: Samuel Fernández  
Fotografía portada: Luis Carlos Celis  
Diseño y diagramación: Francisco Javier Jiménez Montero  
Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

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

IMPRESO EN COLOMBIA - PRINTED IN COLOMBIA

# Estado y ciudadanía para la paz

*Serie documentos para la paz*

*Johan Galtung*

*Vicenç Fisas Armengol*

*Monseñor Luis Augusto Castro Quiroga*

*Laura Camila Ramírez Bonilla*

*Diego Andrés Walteros Rangel*

*Blanca Inés Arteaga Morales*

*Oscar David Andrade Becerra*

*Lina Dayana Álvarez Montoya*

*Luisa Fernanda Hernández Mercado*

*Felipe Jaramillo Ruiz*

*Beatriz Eugenia Suárez López*

*Adriana Rincón Villegas*

*Carlos Andrés Prieto*

*Sebastián Zuleta*

*Anascas del Río Moncada*

*Eliana Carolina Montaña Quintero*



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
**JORGE TADEO LOZANO**  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
Y CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS



# Tabla de contenido

---

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Perspectivas teóricas sobre construcción de paz .....</b>	<b>15</b>
<i>Diego Andrés Walteros Rangel</i> Las concepciones de la construcción de paz: entre la estabilidad y la eficacia .....	17
<i>Vicenç Fisas Armengol</i> Negociación en procesos de paz.....	35
<i>Adriana Rincón Villegas</i> Teoría de la Paz Democrática: entre la Paz Perpetua y el Fundamentalismo liberal.....	55
<i>Oscar David Andrade Becerra</i> Nuevas guerras, terrorismo y construcción de paz: ¿discrepancias irreconciliables? .....	75
<b>2. Diagnóstico sobre los conflictos violentos y la paz en Colombia .....</b>	<b>99</b>
<i>Johan Galtung</i> Colombia: una perspectiva Transcend.....	101
<i>Monseñor Luis Augusto Castro Quiroga</i> Del diálogo para la paz y sus caminos.....	107

<i>Luisa Fernanda Hernández Mercado</i>	
Procesos de retorno de población desplazada a Macayepo. Oportunidad de construcción de paz o posibilidad de revictimización en los Montes de María.....	129
<i>Carlos Prieto y Sebastián Zuleta</i>	
Dinámicas actuales de la violencia en Colombia: el caso de las Bacrim..	159
<i>Anascas del Rio Moncada</i>	
Motivaciones de los empresarios para participar en los procesos de reintegración en Colombia: un acercamiento alternativo.....	183
<i>Eliana Carolina Montaña Quintero</i>	
Violencia sexual basada en género en el marco del conflicto en Colombia: 2010.....	211
<b>3. Investigación aplicada sobre construcción de paz en Colombia .....</b>	<b>229</b>
<i>Laura Camila Ramírez Bonilla</i>	
Iniciativas ciudadanas de construcción de paz en Colombia: ¿entre el dinamismo y la dispersión? .....	231
<i>Blanca Inés Arteaga Morales</i>	
El Estado en acción: la construcción de paz en los planes de desarrollo departamentales.....	277
<i>Lina Dayana Álvarez Montoya</i>	
Perspectivas para la construcción de paz: la relación con el desarrollo socioeconómico.....	305
<i>Beatriz Eugenia Suárez López</i>	
Cinco años después: ¿en qué va la justicia y la paz? Análisis de la Ley de Justicia y Paz.....	323
<i>Felipe Jaramillo Ruiz</i>	
Building States to building peace (reseña).....	341

## Presentación

---

El Observatorio de Construcción de Paz es un proyecto que funciona bajo el auspicio institucional de la Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano y el Fondo para la Sociedad Civil Colombiana por la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia (FOS-Colombia), organización que administra los recursos de cooperación de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Su propósito fundamental es fortalecer la incidencia y los aportes de la academia en los procesos de construcción de paz en el país, a partir de una producción académica accesible y articulada y de la referenciación y divulgación de iniciativas y agendas de construcción de paz. En este sentido, el Observatorio pretende evaluar los esfuerzos de la sociedad civil, el Estado y la academia para superar manifestaciones violentas de los conflictos y generar consensos en torno a la paz y a la convivencia en el país, ello al margen de las orientaciones y los intereses políticos.

Para llevar a cabo dichos propósitos, el Observatorio adelanta cuatro grandes procesos: primero, crear un Sistema de Información de Construcción de Paz (Siconpaz), organizado en cuatro ejes temáticos (iniciativas de paz, agendas legislativas, programas y políticas públicas, y monitoreo a procesos y negociaciones de paz); segundo, desarrollar espacios de socialización y debate virtuales y presenciales sobre construcción de paz; tercero, crear una página web que se defina como el centro de presentación de Siconpaz y el espacio virtual de socialización y exposición de la producción investigativa del Observatorio y la actualidad y agenda nacional y regional sobre construcción de paz; cuarto, la edición y lanzamiento de una serie de publicaciones temáticas en dos modalidades: un *dossier* de investigación académica y material pedagógico para público no académico.

En esta oportunidad, nos complace presentar la primera de estas publicaciones, denominadas *Serie Documentos para la Paz. Estado y Ciudadanía para la Paz*. Esta es una compilación de colaboraciones de expertos en diversas

áreas relacionadas con la construcción de paz junto con las investigaciones realizadas por el Observatorio. Por lo tanto, constituye esta publicación un esfuerzo de la Universidad por dar a conocer algunos aspectos que constituyen una pequeña muestra de la vasta producción académica que se realiza actualmente en los estudios sobre construcción de paz en Colombia.

De un lado, contamos con las colaboraciones de dos de los más importantes autores en estudios sobre paz en las últimas décadas. En primer lugar, Johan Galtung, fundador del Peace Research Institute de Oslo, quien es considerado pionero en este tipo de temas y varios de sus textos son aún utilizados como referencias obligatorias en el ámbito de los estudios sobre paz, la violencia y la resolución de conflictos. En segundo lugar, Vicenç Fisas Armengol, quien es uno de los autores en lengua hispana más reconocidos en los estudios sobre paz y actual director de la Escola de Cultura de Pau (ECP) de la Universitat Autònoma de Barcelona. Fisas es doctor en estudios sobre paz por la Universidad de Bradford y autor de más de treinta libros sobre procesos de paz, desarme, investigación sobre la paz y análisis de conflictos.

Este primer volumen de la serie recoge documentos de expertos y jóvenes investigadores en temas relacionados con la construcción de paz y sus debates teóricos, diagnósticos sobre el conflicto armado y reflexiones sobre los arreglos de género, la relación entre los empresarios y la construcción de paz, y asuntos de tierra, justicia y paz en Colombia.

De otro lado, se presentan los resultados de investigación del equipo y las líneas temáticas del Observatorio. Estos artículos tienen como insumo fundamental la recolección de datos sobre iniciativas de construcción de paz, legislación y políticas públicas de paz, los cuales componen las áreas de investigación del Observatorio y los subsistemas que hacen parte del Sistema de Información en Construcción de Paz (Siconpaz), contenido en la página web del Observatorio. De igual forma, a raíz de los desarrollos investigativos adelantados por el Observatorio, se presenta una breve disertación teórica sobre las conceptualizaciones existentes sobre la construcción de paz y una reflexión sobre la viabilidad de los procesos de construcción de paz en un contexto de mutación de la guerra y el terrorismo.

La compilación que presentamos en esta ocasión tiene como tema central los conceptos de Estado y ciudadanía. La importancia de estos términos en

---

el ámbito de la construcción de paz reside en el desarrollo que la noción de “construcción de paz” ha tenido en las últimas décadas. El capítulo introductorio, realizado por Diego Walteros, investigador del observatorio, presenta las tendencias más influyentes a propósito de la transición que las definiciones de paz y violencia han experimentado y la influencia que este cambio ha tenido en la comprensión del término “construcción de paz”.

Una de las consecuencias más influyentes que se pueden inferir de dicho cambio es que, si bien es el Estado quien debe llevar a cabo las políticas de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, en tanto actor principal en el mantenimiento del orden, la seguridad y la paz dentro de un territorio, diversos actores de la llamada “sociedad civil” y la comunidad internacional han ganado un creciente protagonismo en cuanto a la creación e implementación de proyectos de construcción de paz en niveles local y regional, principalmente, pero también a nivel nacional.

Las iniciativas de distintos sectores de la sociedad tienen en Colombia una importante y creciente influencia en ámbitos locales; su capacidad de acción ha sido posibilitada en medida significativa por las organizaciones internacionales que, para bien o para mal, han cumplido el papel de complementos a los estados nacionales en la creación e implementación de políticas de paz y en la obtención y distribución de recursos para tales fines. Así pues, la construcción de paz, como concepto que involucra una multiplicidad de procesos y objetivos, tanto a corto como a largo plazo, abarca tanto a actores estatales como no estatales de diversa índole.

Los artículos que componen la primera parte del texto ofrecen algunas perspectivas teóricas que giran alrededor de la construcción de paz y sus conceptos afines. Vicenç Fisas presenta un panorama comparado de los distintos tipos de procesos de paz, en el cual se vislumbran importantes dificultades a propósito de la instauración de los procesos de paz, la implementación de las distintas etapas que los componen y, sobre todo, el logro de los objetivos propuestos, sobre el supuesto de que “proceso de paz”, para que tenga los efectos deseados, debe ir más allá del mero acuerdo o pacto de paz.

Al respecto de las múltiples variantes a las que se tienen que enfrentar quienes implementan alguna estrategia de construcción de paz, es importante no sólo observar los cambios coyunturales, sino analizar las transformaciones

de fondo, en cuanto a métodos, motivaciones e impactos, que han experimentado las manifestaciones de la violencia. En su artículo, Oscar Andrade, investigador del Observatorio, propone algunos cambios que deberían ser introducidos en los procesos de construcción de paz de cara a las transformaciones inherentes a las “nuevas guerras” y el terrorismo. El texto de Adriana Rincón Villegas se pregunta por la validez de la relación entre democracia y paz, condensada en el concepto de “paz democrática”. La autora argumenta que, aunque la paz democrática, como concepto moderno, ha extendido su estela hasta nuestros días y ello le ha asegurado una suerte de aceptación unánime, hay serias dudas acerca de que la democracia sea condición necesaria ni suficiente para asegurar la paz entre los estados.

La segunda parte brinda un repertorio de diagnósticos de fenómenos relacionados con la situación de conflicto en Colombia y posibles soluciones que, respecto de dichos fenómenos, pueden darse dentro de la implementación de estrategias de construcción de paz. Johan Galtung realiza un diagnóstico general sobre condiciones estructurales que caracterizan las distintas dimensiones de violencia en Colombia y propone alternativas de construcción de paz que ataquen no sólo los síntomas de los conflictos, sino también las condiciones estructurales que los perpetúan.

Monseñor Augusto Castro, actual arzobispo de Tunja y conecedor de primera mano de los procesos de paz con grupos armados al margen de la ley en Colombia, en su calidad de facilitador en distintos acercamientos y diálogos de paz en las últimas dos décadas, acude a sus experiencias y trayectoria en el tema para evidenciar los problemas que cada una de las partes ha tenido que enfrentar en la búsqueda de una paz negociada. Lo anterior le permite sugerir que la reconciliación en distintos niveles conceptuales es un paso ineludible si se pretende que un proceso de diálogos lleve exitosamente a un estado de paz.

Carlos Prieto y Sebastián Zuleta realizan una radiografía más enfocada en las transformaciones del conflicto armado en Colombia, específicamente el fenómeno de las bandas criminales emergentes (Bacrim). Los autores se preguntan si los cambios en las dinámicas del conflicto llevarán a reevaluar la percepción de las Bacrim y tomarlas en cuenta ya no como fenómenos de organización criminal, sino como una nueva generación de paramilitares.

---

Ante estas realidades, las estrategias de construcción de paz deben atender a las particularidades propias del conflicto colombiano. Un examen exhaustivo de dichas particularidades lo ofrece Luisa Fernanda Hernández para el caso del retorno de población desplazada al corregimiento de Macayepo y la vereda de Caño Berruguita. A partir de los resultados de este estudio, se configura una incertidumbre en cuanto a los resultados de la atención integral a la población desplazada, en sentido de que puede estarse llevando a cabo un genuino y fructífero proceso de construcción de paz o puede haber una degeneración hacia la vulneración de derechos y la revictimización, si los compromisos institucionales no son cumplidos.

La atención a tales contextos interesa también a actores no estatales tales como el empresariado colombiano. Como sugiere Anascas del Rio, el contexto del conflicto armado colombiano influye en la tímida participación de los empresarios colombianos en los procesos de reintegración de ex miembros de las autodefensas y de las guerrillas. Al respecto, la autora reivindica el papel de las donaciones de la cooperación internacional en la creación de incentivos para que el empresariado participe de forma más activa en procesos de construcción de paz.

Por su parte, Eliana Montaña se centra en un fenómeno de violencia estructural que, según su recomendación, debe recibir mayor atención por parte de las instituciones gubernamentales: la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado interno. A partir del estudio de caso de la autora y de las alarmantes cifras de violencia de género entre 2001 y 2009, se hace una exhortación a diversos niveles de hacedores de paz para que presten atención a un fenómeno que profundiza las condiciones de mantenimiento de la violencia estructural en Colombia y debe ser un punto de intervención en materia de construcción de paz.

La tercera sección presenta buena parte de los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por el equipo de profesionales del Observatorio, quienes realizaron análisis cualitativos y cuantitativos de los resultados de las bases de datos del Sistema de Información sobre Construcción de Paz (Siconpaz). En primer término, Laura Camila Ramírez presenta una amplia perspectiva sobre las dinámicas y tendencias en el nivel agregado de las iniciativas ciudadanas de paz en Colombia entre 2006 y 2010. A partir de estudios anteriores y de los

datos del Siconpaz, argumenta que las iniciativas ciudadanas en Colombia en los últimos años se caracterizan por un gran dinamismo en el nivel local, una notable capacidad de organización autónoma y una importante diversidad de modos de acción. De esta forma, presenta un panorama sobre quiénes, dónde y qué están haciendo las iniciativas de construcción de paz promovidas por la ciudadanía en Colombia, para cuestionar si la multiplicidad y diversidad de experiencias se dirigen hacia un dinamismo sostenible en el tiempo y sus temáticas o una dispersión más atada a la competencia y la duplicación de esfuerzos.

Blanca Arteaga y Lina Álvarez analizan el otro extremo del espectro: las políticas públicas estatales de construcción de paz y cómo en éstas el desarrollo económico se encuentra inherentemente ligado a la paz. Arteaga presenta un análisis descriptivo de los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD) entre 2008 y 2010. El hallazgo principal de su estudio es que la construcción de paz no parece ser un elemento de importancia dentro de la agenda política departamental. La recomendación central que hace la autora es que las políticas departamentales deben ligar la construcción de paz al desarrollo, en el entendido de que la construcción de paz debe involucrar procesos de corto y largo plazo y de que la perspectiva del desarrollo permite justamente ir más allá de soluciones coyunturales.

Álvarez se pregunta si hay alguna relación entre la existencia de programas de construcción de paz en los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD) y la existencia de Programas Regionales de Desarrollo y Paz, PRDP, (proyectos de construcción de paz producto de iniciativas ciudadanas apoyadas por instituciones como el Banco Mundial, el PNUD o el gobierno nacional). Se evidencia al respecto una correlación positiva entre la existencia de los PRDP y el número de proyectos en los PDD cuyo objetivo es la construcción de paz.

Por su parte, la profesora Beatriz Suárez propone un balance de la Ley de Justicia y Paz con el fin de determinar si, transcurridos cinco años de su promulgación, se han cumplido sus objetivos, o si, por el contrario, es necesario plantear nuevos caminos para conseguir la paz. La autora analiza los avances, limitaciones y retos que enfrenta la Ley 975 de 2005 en las áreas de justicia, víctimas, procesos de DDR y políticas públicas.

Finalmente, Felipe Jaramillo, investigador del Observatorio, concluye esta compilación con la reseña del libro de Charles Call y Vanessa Wyeth, novedad

---

editorial de gran importancia para los estudios en construcción de paz, por cuanto trata con aires nuevos un tema clave: la relación entre construcción de paz y construcción de Estado. Una enseñanza importante de los autores, que pone de relieve Jaramillo, es que la participación de los organismos internacionales puede reemplazar al Estado en asuntos en los que éste debería ser el actor principal; el problema recurrente en esos casos es el peligro de pérdida de legitimidad del Estado en el manejo de sus crisis internas.

Las perspectivas presentadas en este número pretenden, gracias a la heterogeneidad de tratamientos y diferencias de enfoque, ser un elemento de debate en el quehacer académico sobre la construcción de paz y un insumo para alimentar las investigaciones posteriores en los estudios sobre paz.

**Observatorio de Construcción de Paz**

Universidad Jorge Tadeo Lozano



**Perspectivas teóricas sobre  
construcción de paz**



# LAS CONCEPCIONES DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ: ENTRE LA ESTABILIDAD Y LA EFICACIA

Diego Andrés Walteros Rangel  
*Observatorio de Construcción de Paz*  
*Universidad Jorge Tadeo Lozano*  
*diegowalteros@gmail.com*

## **Introducción**

Desde sus instauración entre los años 60 y los 70, los estudios sobre paz se han desarrollado a partir de una concepción relativamente amplia del concepto de “paz”, construido sobre el supuesto de que la paz es la ausencia de violencia, con la particularidad de que se supone una concepción amplia del concepto de “violencia”. El trabajo de Johan Galtung ha sido pionero en este aspecto, al aceptar como válida la idea de que la paz es la ausencia de violencia, pero al ampliar este último concepto, al distinguir entre “violencia personal” y “violencia estructural”. De este modo, la paz presenta dos caras: una paz negativa, como traducción de la ausencia de violencia personal, y una paz positiva, entendida como ausencia de violencia estructural (Galtung, 1985). La paz, pues, en la concepción de Galtung y en otras posteriores, ha sido llevada mucho más allá del plano de la mitigación y terminación de un conflicto, hasta el punto de equivaler a la resolución de problemas estructurales de los Estados, como su estructura socioeconómica y su sistema de gobierno.

Como base del concepto de construcción de paz (*Peacebuilding*), la ampliación de la paz más allá del marco de la ausencia de conflicto (ausencia de guerra, en la concepción hobbesiana) ha sido determinante. La primera formulación de los elementos de la construcción de paz para el postconflicto, la *Agenda para la paz*, que publicó en 1992 el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, presenta la construcción de paz como un conjunto de “[...] medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto” (ONU, 1992: 6). La construcción de paz es, además,

vista como parte de un proceso lineal que debe completar los procesos de diplomacia preventiva, *peacekeeping* (terminación inmediata de la violencia y las hostilidades o prevención del conflicto) y *peacemaking* (resolución del conflicto armado por medios pacíficos, como negociaciones o mediaciones) (ONU, 1992; Chetail, 2009). En este sentido, la construcción de paz es vista tanto como un conjunto de herramientas o estrategias, como una fase de un proceso más amplio.

Esta aparente ambigüedad en la naturaleza del término es, en realidad, la menos compleja: el proceso de construcción de paz puede verse como compuesto por una serie de pasos cuyo cumplimiento depende de ciertas estrategias identificadas y puestas en práctica. El carácter equívoco del término se torna más problemático cuando se pretenden establecer dichas estrategias y sus alcances, pues hay, por lo menos, dos posiciones encontradas. De un lado, en la senda de los estudios de autores como Galtung, algunos aseguran que una adecuada comprensión de la construcción de paz debe estar relacionada con enfrentar y dar solución a los problemas de fondo que aquejan a los Estados en conflicto, problemas que llevan, en últimas, a la confrontación armada, por lo que, más que terminar con el conflicto, la construcción de paz debe estar enfocada en acometer grandes transformaciones en la estructura de los Estados, tales como reformas económicas y cambios en los marcos legales estatales; ello, si se quiere cumplir el objetivo de que no vuelva a presentarse confrontación armada y de que se asegure, por tanto, una paz sostenible. De otro lado, hay quienes piensan que la construcción de paz debe adecuarse primordialmente a un criterio de efectividad, esto es, a la consecución de resultados concretos de estrategias de reducción de los conflictos, como la eliminación de incentivos, tales como recursos naturales o narcotráfico, de los que se nutren quienes están interesados en mantener los conflictos (Berdal y Malone, 2000).

A partir de la tensión puesta en estos términos básicos, mi interés es mostrar de qué modo las distintas definiciones de construcción de paz suscitan un debate no sólo en el nivel de la correcta conceptualización de los términos “paz” y “violencia”, sino, de forma derivada pero no menos significativa, en el nivel de las decisiones políticas sobre los alcances de los procesos y estrategias que deben implementarse y sobre la viabilidad de éstos. Tener en cuenta estos factores lleva a la idea de que una salida intermedia a las posiciones “extremas” (atacar los fenómenos inmediatos del conflicto o implementar soluciones que

ataquen los problemas estructurales de los Estados) es una posición válida en aras de entender la construcción de paz, en especial porque las especificidades de los conflictos de cada país difícilmente permiten aplicar una única solución que sea eficaz en cuanto a la reducción de los conflictos y de sus incentivos inmediatos y, a su vez, sea condición suficiente para una paz sostenible en el largo plazo. Se debe tener en cuenta, al respecto, que los dos objetivos tomados como suyos por las posiciones que he llamado extremas implican estrategias y procesos complementarios que deben ser llevados a cabo incluso de forma simultánea.

Así pues, (1) se mostrará un panorama conceptual del concepto de paz, entendido como ausencia de violencia. (2) A partir de allí, se pondrá en evidencia cómo una concepción amplia de los conceptos de “paz” y “violencia” implica una formulación amplia e inevitablemente ambigua del concepto de “construcción de paz”, (3) que obliga a escoger aparentemente entre la eficacia de las estrategias y procesos y la estabilidad a largo plazo de los resultados obtenidos. (4) Se sugiere entonces que una formulación equívoca de la construcción de paz es conveniente para lograr distintos propósitos necesarios (e incluso suficientes) dada la especificidad de los contextos en los que se desarrollan los conflictos. Por último (5), se ofrece una breve conclusión.

## 1. La paz como ausencia de violencia

El estudio sistemático de las formas pacíficas de terminar con la violencia, lo que fue llamado investigación sobre la paz (*peace research*), tuvo sus comienzos hacia los años 70. Una de las primeras tareas llevadas a cabo en este campo fue intentar dar claridad conceptual al objeto de estudio. Un marco conceptual útil en este campo lo ofrece Johan Galtung, para quien los estudios sobre paz son, básicamente, estudios sobre las formas pacíficas para disminuir la violencia; esto, sobre el supuesto de que la paz puede entenderse como la ausencia de todo tipo de violencia (Galtung, 1985: 29). Si bien dicha proposición tiene origen en una concepción tradicional de la paz, en la que se define el término de forma negativa como ausencia de guerra,<sup>1</sup> el alcance de la violencia es mucho más amplio que el de la guerra, si se entiende por ésta última una confrontación

---

<sup>1</sup> Una declaración paradigmática al respecto es la de Hobbes, quien afirma que todo tiempo en el cual no haya guerra o una disposición manifiesta a ella es tiempo de paz (Hobbes, 2007: 102).

armada de cierta duración con actores definidos y con cierto número de muertes relacionadas con el combate en un período determinado. La misma definición del concepto ya implica importantes problemas, pues depende de la definición de otro concepto, el de violencia. En este punto cabe preguntar de qué tipo de violencia se habla, quién produce esta violencia y frente a quién se debe hacer la paz. Los enfoques conceptuales sobre la paz se diversifican notablemente, pues ya no se habla solamente de la ausencia de violencia, como si tal estado de cosas afectara por igual a todas las personas.

En efecto, una particularidad sobre la proposición “paz es ausencia de violencia” es que existen varias dimensiones de la violencia. Dado que la paz tiene aquí un carácter derivado, las dimensiones de violencia implican presumiblemente dimensiones de la paz. Galtung propone algunas distinciones referidas a si la violencia se encuentra, en este sentido, dirigida sólo contra el cuerpo o también tiene efectos psicológicos, como los que puede tener la amenaza constante de guerra, no la guerra en sí misma.

Más allá de estas sutiles e importantes distinciones, la clasificación cuyos efectos son más importantes para la formación de los conceptos de paz y, posteriormente, de construcción de paz es la efectuada entre la violencia directa y personal y la *violencia estructural*, que es equiparada a la injusticia social (Galtung, 1985: 39). La violencia personal tiene un agente explícito que ejerce la violencia, así como tiene unos receptores específicos de la acción violenta: un asesinato, un genocidio o un desplazamiento forzado son acciones violentas personales. La violencia estructural, como violencia indirecta y no personal, no tiene necesariamente un agente (ni siquiera una institución específica) que realice un acto de violencia en un momento determinado; este tipo de violencia es característico de las condiciones sociales, jurídicas, políticas o económicas de una sociedad, por lo que se refiere a fenómenos como condiciones de inequidad económica, de abandono del Estado, de exclusión social de ciertos grupos poblacionales o de inestabilidad institucional (García, 2006: 13-14).

La razón para hacer tal clasificación estriba en que los fenómenos arriba mencionados no son en modo alguno naturales; es decir, pueden ser evitados por medio de acciones individuales o acciones colectivas de largo plazo llevadas a cabo por instituciones dentro de un Estado. La exclusión social de gru-

pos minoritarios, por ejemplo, puede evitarse a través de acciones tanto individuales como colectivas. Si tal fenómeno es recurrente, a pesar de que existe la posibilidad real de eliminarlo, entonces se está frente a un escenario en el que se niegan a los individuos oportunidades de actuar de diversas formas en su entorno social. Condiciones como la pobreza o la malnutrición hacen parte de aquello que un individuo debería tener y se le es negado.

Otro rasgo fundamental de la violencia estructural radica en que la negación de tales oportunidades no requiere un acto explícito en el que un agente ejerza violencia sobre otro. La pobreza es, en efecto, una condición estructural: puede ser vista como una desigualdad en la distribución de la riqueza. Este mismo caso puede ser descrito, en otros términos, como una desigualdad en el poder de decisión sobre la distribución de recursos (Galtung, 1985: 37) o como un problema de carencia de derechos (*entitlements*), y no necesariamente de disponibilidad de recursos, así como de falta de oportunidades para desarrollar capacidades, lo cual se fundamenta en la existencia de desigualdades para que individuos o sectores desarrollen capacidades (Sen y Drèze, 1999).

La paz es, entonces, provista de nuevas dimensiones, tantas como posee la violencia, de modo que al considerar lo que significa un *tiempo de paz* debe verse si se han logrado avances más allá de reducir el conflicto armado o, en general, la violencia personal. Si bien la ausencia de guerra es un plano importante dentro de lo que se puede considerar como *paz* dentro de un Estado, se puede argumentar que, dada la persistencia de condiciones que reproducen las negaciones que se llevaron a cabo en el plano de la violencia personal, sólo se ha logrado la mitad del trabajo: reducir a niveles mínimos la violencia personal significa haber dado un paso significativo en la consecución de la paz, pero para lograr situar a un Estado en un tiempo de paz se debe disminuir a niveles mínimos todo tipo de violencia. Ninguno de los dos objetivos debe ser descuidado.<sup>2</sup>

Por lo demás, en términos generales, la violencia y la paz no pueden ser vistos como escenarios totalmente excluyentes, pues es evidente que varias

---

<sup>2</sup> Si bien el término “paz positiva”, acuñado por Johan Galtung, ha hecho carrera como intento de caracterizar las acciones pacíficas que van más allá de la terminación de los conflictos explícitos (de la violencia personal), creo que es válido seguir hablando, en estricto sentido, de la paz como un concepto negativo, en tanto que el objetivo de dicha paz positiva sigue siendo la eliminación o reducción de distintas dimensiones de violencia. Se sigue hablando, pues, de la paz como un concepto derivado, como aquello que no es la violencia, en sus distintas dimensiones.

de las dimensiones de violencia pueden ser eliminadas con acciones de paz, pero estas coexistirán con otras dimensiones de violencia. En este sentido, la solución a los conflictos, cualquiera que esta sea, se relaciona más con establecer un equilibrio entre un estado de paz y los estados de violencia que se presenten en otros niveles. Si se acepta la existencia de *las* violencias y no de *la* violencia, entonces la solución militar, el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población o la consolidación de las instituciones políticas no pueden ser, *per se*, la solución definitiva a las violencias y no pueden configurar un único *status* de paz; existen, a lo sumo, distintas soluciones a distintos tipos de violencia, lo que instaaura distintos niveles de paz. Tales soluciones pueden estar, en algunos casos, en conflicto entre ellas (como sería el caso de una solución dialogada al conflicto en medio de la puesta en marcha de una solución militar), si bien esto no implica que, en principio, no pueden darse distintos tratamientos al mismo fenómeno (Galtung, 1995: 42-45; García, sin fecha: 13-14).

Que ninguna de las dimensiones de la violencia deba ser descuidada si se quiere llegar a un ambiente relativamente pacífico es algo que parece obvio: para lograr un contexto más o menos pacífico, en términos generales, se debe buscar no sólo acabar con los conflictos más visibles o dramáticos, como sería el caso las guerras civiles o los actos terroristas, sino que se debe procurar eliminar o reducir a niveles mínimos otros tipos de violencia. No obstante, tal asunto no es nada obvio, en especial cuando se quieren abarcar en un sólo concepto las distintas estrategias que se deben llevar a cabo en aras de lograr una paz sostenida en una fase de postconflicto.

## **2. La ambigüedad de la “construcción de paz”**

El término “construcción de paz” ha sido mencionado con anterioridad a la publicación de la *Agenda para la Paz*, pero desde su inclusión oficial en la agenda de las Naciones Unidas ha recibido un tratamiento sistemático. Como ya se ha mencionado, la definición oficial alude a “medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto”. Naturalmente, la definición es lo bastante compleja como para permitir diversas interpretaciones sobre las estrategias utilizadas y su alcance. Veamos.

En primer lugar, la definición no hace diferenciaciones tajantes entre si las acciones que deben ser emprendidas se realizarían con el fin de prevenir el conflicto, de paliarlo o de evitar su reanudación cuando éste haya terminado, esto es, no distingue entre las etapas de preconflicto, conflicto y postconflicto. Esta es una ambigüedad notable si se tiene en cuenta que, además de la construcción de paz, el documento define tres procesos adicionales: la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz, como etapas que se desarrollan para prevenir conflicto y detenerlo.

En segundo lugar, a pesar de la mención al fortalecimiento de estructuras, no se especifica en qué nivel del Estado se deben identificar tales estructuras ni en qué medida se debe hacer tal tarea.

La ambigüedad que se señala tiene sentido en cuanto que son muchas las acciones a adelantar en aras de lograr el propósito de *consolidar* la paz y evitar la *reanudación* del conflicto. En efecto, un rasgo fundamental de la construcción de paz es que hace parte de un proceso en el cual las labores de establecimiento y mantenimiento de la paz son, si se quiere, anteriores. La construcción de paz tiene que asegurar la sostenibilidad del éxito de dichas labores. Por ello, entre las estrategias que entran en el proceso de construcción de paz se encuentran acciones tan inmediatas como el desarme de los actores anteriormente en conflicto, el manejo de las armas entregadas, el restablecimiento del orden, el manejo de los refugiados, la observación de elecciones y las reformas tendientes a fortalecer las instituciones gubernamentales.

Seguido de estos procesos, la construcción de paz, vista como consolidación de la misma, puede comprender procesos de desarrollo económico, tales como proyectos de cooperación con agencias internacionales o con otros países, que involucren el desarrollo agrícola, de infraestructuras o educacional. El punto clave de la construcción de paz es que hace parte de la fase en la cual se pretende hacer frente a causas más profundas (si se quiere, estructurales) de los conflictos, más allá de la violencia manifiesta entre los actores del conflicto y las víctimas. Como se expone en la *Agenda para la Paz*, este es un propósito que se debe buscar cuando las fases anteriores hayan logrado un éxito probado:

Cuando estalla el conflicto, entran en juego las actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz que se refuerzan

mutuamente. Una vez que estas actividades han logrado sus objetivos, la única manera de dar una base duradera a la paz así obtenida es desarrollar, aunadamente, una labor sostenida para hacer frente a problemas básicos de tipo económico, social, cultural y humanitario. La diplomacia preventiva tiene por objeto evitar las crisis; la consolidación de la paz después de los conflictos tiene por objeto evitar la reanudación de las hostilidades (ONU, 1992: 18).

Si bien al parecer se tiene una visión de la construcción de paz como la parte del proceso encargada de tratar con los objetivos de más largo plazo, no hay un compromiso explícito con objetivos de largo plazo que ataquen las raíces del conflicto, o por lo menos se deja espacio a que las acciones puedan ser también de corto plazo. La variedad de estrategias que se pueden adoptar dan como resultado diferencias importantes en cuanto a su efectividad y sus alcances: el acompañamiento de los procesos electorales que se siguen a la firma de un tratado de paz y el emprendimiento de reformas económicas son, ambas, estrategias de construcción de paz, pero su magnitud puede ser significativamente distinta, especialmente si se tiene en cuenta que las reformas económicas pueden demandar muchos más recursos a largo plazo y pueden tomar más tiempo en mostrar su eficacia.

### **3. Estabilidad *versus* eficacia**

La ambigüedad en este punto ha llevado a que se adopten por lo menos dos posiciones identificables a propósito de lo que debe entenderse por construcción de paz para el postconflicto. La tensión está en el alcance del proceso y de sus estrategias, pero el punto fundamental de discordia es la misma definición de paz.

#### **3.1. *Posición minimalista***

Por un lado, se identifica una posición “minimalista”, en la que las estrategias de terminación del conflicto deben primar por la consecución rápida y efectiva de los resultados propuestos. En este sentido, la combinación de las agendas de paz y desarrollo económico puede ser inconveniente, pues el desarrollo económico implica llevar a cabo procesos cuya efectividad es difícil de

medir: no resulta claro cuándo un proceso ha sido exitoso. Además, dado que las estrategias llevadas a cabo principalmente por el Estado deben contar con la legitimidad suficiente para recibir la aceptación de los actores involucrados en el conflicto, resulta problemático poner en duda la viabilidad de las reformas si no se obtienen los resultados esperados (Rettberg, 2003: 16).

Los propósitos de la construcción de paz desde una perspectiva minimalista se deben centrar en proveer garantías para que el conflicto armado no se reanude en el futuro, por lo que un foco de atención al respecto deben ser las causas inmediatas que ayudan a perpetuar las confrontaciones y no permiten el éxito de las iniciativas para terminarlas. Así, los intereses económicos que se tejen alrededor de los conflictos armados son un problema a enfrentar en un proceso de construcción de paz: el problema que se ataca allí es el relacionado con los incentivos económicos (recursos naturales, comercio de armas, narcotráfico, etc.) que tienen algunos actores en conflictos armados, como guerras civiles, para prolongar las confrontaciones. Para algunos autores, es evidente que las guerras no son desastrosas para todos los actores, por lo cual, es necesario ver cómo algunas economías políticas no sólo incentivan la creación de conflictos, sino su perpetuación (Berdal y Malone, 2000). Una estrategia constitutiva de la construcción de paz es, pues, la eliminación de los incentivos económicos que mueven a los actores a prolongar los conflictos (Rettberg, 2003: 17). Basta, pues, con que cesen las hostilidades entre las partes involucradas y se eliminen condiciones de reanudación de los conflictos.

Vista de este modo, la construcción de paz parece descansar en el supuesto de que la paz debe ser vista como ausencia de guerra. Si se mira desde la óptica de las dimensiones de la violencia, la construcción de paz en versión minimalista pretende solamente hacer frente a la violencia directa, aquella presente en el conflicto armado. Pero aunque dicho presupuesto puede ser tomado como válido, se debe tener en cuenta que la apelación a la efectividad desempeña un papel importante en la adopción de una paz “estrecha”, como la que referiría solamente a la ausencia de violencia directa. Si la meta de la construcción de paz es el cese de hostilidades, las medidas tomadas deben ser lo suficientemente concretas y viables en el corto plazo para que la confrontación armada llegue a su fin. De este modo, las medidas de largo plazo, como las reformas gubernamentales y del sistema económico, no son desdeñables por su futilidad o por su inconveniencia en el largo plazo, sino porque pueden

no ofrecer resultados concretos en lo que se refiere a la eliminación del conflicto y el establecimiento de garantías para que en el futuro cercano no se recaiga en hostilidades. En otras palabras, la paz no puede ser el sinónimo de todas las cosas buenas que se quieren para una sociedad en etapa de postconflicto, pues, de ser así, el concepto de construcción de paz, si bien abarcaría muchas acciones destinadas a la paz sostenible, “se volvería inútil como guía de acopio de conocimiento y propósitos prácticos” (Lund, 2003: 28).

El problema de la efectividad ha sido parte del problema de la implementación de acciones de construcción de paz en muchos contextos y de la medición de los éxitos de los procesos. En muchos países, las altas expectativas creadas frente a la construcción de paz han hecho que los resultados de la terminación de los conflictos no sean lo esperado por los líderes ni las poblaciones de estos contextos (Chetail, 2009: 8). Tal fenómeno puede llevar a los investigadores a considerar más fácil medir los resultados de procesos de construcción de paz en términos de la *paz relativa* que logran, ello, conforme a los objetivos más concretos como el cese de homicidios por cuenta de la confrontación armada y, en general, el cese de la guerra (Nasi, 2007: 28).

### 3.2. *Posición maximalista*

De otro lado, los defensores de una visión maximalista de la construcción de paz afirman que reducir la paz a la ausencia de confrontación armada no resuelve los problemas de fondo, esto es, las causas estructurales que subyacen a los conflictos armados. Es necesario, pues, atacar los problemas de pobreza e inequidad, cuya persistencia es condición necesaria para la perpetuación de los conflictos.

Nótese que la visión multidimensional de la violencia se adecua perfectamente a estos propósitos: la construcción de la paz, vista ésta como negación de la violencia, debe hacer frente a todas las dimensiones de lo que se considera como “actos violentos”, ya sean esos directos o estructurales. Aquí, conceptos como “violencia estructural” o “violencia cultural”<sup>3</sup> cobran mayor sentido, en tanto que todos estos apuntan a fenómenos de desigualdad en la distribución de poder o de recursos.

---

<sup>3</sup> En palabras de Galtung, la violencia cultural “sirve para legitimar la violencia directa y la estructural, motivando a los actores a cometer violencia directa u omitir actuar en contra de la violencia estructural; puede ser intencionada o no intencionada” (Galtung, 1996: 31. Traducción del autor).

La concepción maximalista de la construcción de paz ha tomado una fuerza notable tanto en círculos académicos como en declaraciones oficiales. Se comprende que no es suficiente con atender las causas inmediatas de la violencia, tanto porque hay muchas formas de violencia como porque la solución de problemas estructurales contribuye de forma fundamental a un propósito central de la construcción de paz: la garantía de que la ausencia de violencia será sostenible. En este espíritu, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas apunta a un concepto de construcción de paz que realiza acciones destinadas a evitar la caída o recaída en los conflictos, “fortaleciendo las capacidades nacionales a todos los niveles” con el objetivo de establecer una “paz y desarrollo sostenibles”, lo que implica un proceso de largo alcance por medio de la identificación de:

[...] causas profundas y profundamente enraizadas del conflicto violento de un modo comprensivo. Las medidas de construcción de paz apuntan a asuntos centrales que tienen efecto en el funcionamiento de la sociedad y el Estado, y buscan mejorar la capacidad del Estado de llevar a cabo efectiva y legítimamente sus funciones principales (UN, 2008: 18. Citado en Chetail, 2009: 6).

Se tiene pues que, incluso dentro de los organismos oficiales, se ha intentado superar la ambigüedad inicial de la definición de construcción de paz con una inclinación hacia una visión comprensiva de la paz, que involucra el buen funcionamiento del Estado y de la sociedad como un todo. Tal perspectiva implica mucho más que la ausencia de violencia directa y apunta a la violencia estructural en sus distintas facetas; en este sentido, es una construcción de paz multidimensional. Asimismo, es una construcción de paz multisectorial, pues involucra a todos los sectores de la sociedad, a todos los niveles del Estado y a los organismos internacionales (Chetail, 2009: 8). Por último, el carácter más comprensivo de la paz en perspectiva maximalista se nota en la diversidad de etapas que comprende consolidar la paz en un Estado. Primero, la ausencia de violencia directa, por la que se logra un estado de *seguridad* en el territorio; segundo, una transición socio-económica, por la que se logra pasar de una economía de guerra a una eco-

nomía más abierta al sector privado y los mercados internacionales; tercero, una transición democrática, sobre el supuesto de que un procedimiento democrático que establezca un gobierno representativo y asegure condiciones mínimas de alternancia de poder es condición necesaria (mas no suficiente) de una paz sostenible (*Ibid.*).<sup>4</sup>

Los logros alcanzados en los ámbitos mencionados redundan en la consolidación de una paz sostenible, por medio del fortalecimiento de las funciones estatales. En efecto, el fortalecimiento de la capacidad del Estado en cuanto al manejo en su totalidad de un proceso de construcción de paz, con la ayuda de (y no sustituido por) las organizaciones internacionales, otorga estabilidad a los procesos; ello especialmente porque los Estados se ven legitimados en sus funciones como proveer seguridad y promover el desarrollo de sus sociedades. Tal legitimidad es clave frente a, por ejemplo, facciones insurgentes dentro del mismo Estado, quienes ven en éste un interlocutor válido y la única alternativa viable de solución a los conflictos armados (Call y Wyeth, 2008).

Un aspecto importante de la visión extendida de la construcción de paz radica, entonces, en la estabilidad del proceso, uno de cuyos caminos más seguros es el fortalecimiento del Estado como poseedor del monopolio de la fuerza, lo cual es condición del emprendimiento de estrategias de reforma a largo plazo en los campos económico, social o judicial. Si se atiende a la lógica de la visión maximalista, la construcción de paz centralizada en un Estado capaz de llevar a cabo reformas profundas en el sistema económico o en la administración de justicia, tendientes a disminuir inequidades estructurales, estaría, de hecho, atacando las raíces del conflicto, incrementando así las posibilidades de conseguir una paz sostenible en el largo plazo. La efectividad traducida en resultados de corto plazo se complementa, así, con soluciones de largo alcance que pretenden hacer extensible la ausencia de violencia y la garantía de no reanudación de los conflictos a todas las dimensiones de violencia.

### 3.3. *El “deber ser” de los maximalistas*

Valga decir, por último, que un concepto tan amplio de construcción de paz responde también a un compromiso metodológico centrado en las altas

---

<sup>4</sup> Para una clasificación clásica de los criterios mínimos a tener en cuenta para que un régimen político sea considerado democrático, ver Dahl, 1971. La discusión sobre la relación entre democracia y paz escapa a los propósitos de este escrito.

expectativas frente a lo que debería ser la paz, expectativas probablemente enfrentadas en muchos casos a lo que se puede lograr.<sup>5</sup> Las teorías sobre la paz deben ser confrontadas con las propuestas acerca de lo que *debería llegar a ser*. Este último enfoque introduce la dificultad inherente a la tensión entre lo deseable y lo observado. Formular comportamientos futuros deseables con base en fenómenos que no han sido observados requiere mucha imaginación y mucho rigor, en tanto que tales formulaciones deben basarse, inevitablemente, en observaciones y teorizaciones de hechos pasados, desde las cuales puedan hacerse analogías, extrapolaciones o generalizaciones. Evidentemente, este ejercicio tiene la dificultad de que se pierde control sobre lo que es posible medir, lo cual cobra importancia, desde la perspectiva de un minimalista, en términos de la capacidad de evaluación de los resultados de un proceso de construcción de paz.

#### 4. Soluciones intermedias

No es sorprendente que haya, en este recorrido, una solución que medie entre las visiones minimalista y maximalista de la construcción de paz. El conflicto entre una solución efectiva que lidie con los problemas más apremiantes del conflicto (el cese de hostilidades) y una solución al conflicto estable y sostenible muestra que la defensa de los puntos extremos de las dos posiciones es inofensiva: ni las sociedades pueden llegar a un estado de relativa paz solamente con el cese de hostilidades, ni es deseable reconstruir un Estado desde sus cimientos cuando éste se encuentra en guerra. Por el contrario, entre las opciones maximalista y minimalista hay una solución de continuidad, en la que la construcción de paz puede verse como un proceso cuyas etapas de más inmediato alcance deben ser completadas para luego seguir con las etapas siguientes. La aplicación de esta solución de continuidad ha estado, sin embargo, sometida a los contextos específicos de cada Estado. Varios estudios comparativos muestran la necesidad de adecuar las estrategias de construcción de paz a las variables que resultan de la diversidad de tipos de conflictos presentes en cada caso (Berdal y Malone, 2000; Call y Wyeth, 2008).

---

<sup>5</sup> No sugiero que la visión maximalista se incline demasiado por metas inalcanzables; sólo señalo que hay una notable importancia de lo que, conceptualmente, debería ser un estado de paz, y que esta carga influencia el modo en que la definición de construcción de paz, incluso si debe ser plenamente operativa para propósitos prácticos, debe adecuarse a un objetivo valorativo (el *deber ser* de la paz).

Se puede identificar en la literatura una postura intermedia, en la cual la paz requiere el cese de hostilidades y la implementación de medidas en los ámbitos económico y social; ello, con el propósito de asegurar la no reanudación del conflicto. La diferencia con los dos enfoques anteriormente descritos radica en que las acciones de largo plazo se planean y aplican con arreglo a criterios estratégicos, en los que se evalúa la viabilidad de las medidas en cuanto a su eficiencia, su eficacia y su efectividad. El criterio estratégico pone en duda la viabilidad de las reformas profundas a la economía y la sociedad si se quieren buscar resultados que no generen problemas de administración eficiente de los recursos disponibles, y pone el acento en “reformas al sistema electoral, la administración de justicia, el buen gobierno y mecanismos de resolución pacífica de disputas” (Rettberg, 2003: 19).

La adopción de medidas estratégicas también corresponde a las particularidades de los conflictos armados en cada país. Como menciona Rettberg, conflictos cuyo fundamento no son las luchas étnicas o nacionalistas tienen mayores probabilidades de llegar a una solución donde sea aplicable la construcción de paz (Rettberg, 2003: 21). Se debe tener en cuenta que los conflictos no pueden ser explicados por un solo tipo de violencia: los conflictos no sólo son particulares en su origen, también mutan y se crean intereses distintos a los que originalmente motivaron las hostilidades. Es por ello importante comprender las dinámicas que generan y sostienen los conflictos (Berdal y Malone, 2000: 19). Asimismo, es importante reconocer que motivaciones personales y colectivas como el deseo de extraer recursos naturales como efectos de la perpetuación de un conflicto armado son distintas de motivaciones independentistas o de liberación de un régimen autoritario (*Ibid.*: 91). En el primer caso, una medida minimalista como la eliminación de los incentivos económicos a los que responden los actores armados puede ser lo suficientemente exitosa como para lograr una paz relativa. En el segundo caso, las medidas destinadas a proveer condiciones de equidad en la distribución del poder político (incluso si ello implica reconocer la soberanía de una facción dentro del Estado) llevarán en el largo plazo a una paz sostenible en el territorio.

Casos en los que la debilidad del Estado ha sido detonante de los conflictos y posibilita su mantenimiento puede requerir de una construcción de paz que vaya mucho más allá del cese de hostilidades e intente solucionar problemas estructurales. Así, para el caso colombiano, la solución de condiciones estruc-

turales de pobreza, violencia política y debilidad institucional puede ser mucho más conveniente para construir una paz sostenible. En este sentido, algunos aseguran que emprender acciones destinadas solamente al desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes involucrados en el conflicto colombiano sólo significa atacar el síntoma (Springer, 2006: 293 y 337).

De otro lado, lo que se entiende por construcción de paz es también objeto de decisiones políticas y de manipulación ideológica. Si bien las agendas de paz tienen puntos en común con las agendas de seguridad y estabilización (énfasis en la seguridad y el orden público) de los Estados en postconflicto, las coyunturas políticas pueden dar preponderancia a una agenda sobre otras o subsumir aquellas a ésta. La doctrina de seguridad promovida por los Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha permitido que la construcción de paz se combine, tal vez de manera deliberadamente sesgada, con los conceptos de construcción de Estado y estabilización (Chetail, 2009: 25-26).

El punto importante a propósito de las particularidades de los conflictos es que no se puede aplicar una fórmula única para todos ellos. Probablemente existan conceptos aceptados unánimemente o estrategias deseables en todos los casos, como el fortalecimiento del Estado, pero difícilmente existe un conjunto único de estrategias de construcción de paz que puedan ser aplicadas en contextos donde la duración del conflicto, las causas de su origen y sostenimiento o la disponibilidad de recursos son altamente variables.

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que haya estrategias que no pueden ser aplicadas bajo ningún concepto en contextos de postconflicto. Por ejemplo, en mayor o menor medida, la solución a conflictos como el colombiano o el de algunos países africanos, como Angola, tiene que ver con la eliminación de incentivos económicos que benefician intereses de los actores armados (sea el comercio de armas, los recursos naturales o el narcotráfico). Ello no implica que la misma solución sea aplicable en la misma fase de la construcción de paz, ni que en los dos casos tenga siquiera el mismo peso dentro del proceso total.

## Conclusión

El concepto de construcción de paz obedece en principio a los supuestos conceptuales sobre los que se funda. El más importante de ellos es la definición de los conceptos de violencia y paz, entendida ésta como esencialmente negativa. De ahí se tiene que probablemente el único acuerdo unánime en los estudios sobre paz sea la validez de la idea de que la paz es ausencia de violencia. Como se observó, las variaciones en la intelección del concepto “paz” comienzan al intentar entender qué es “violencia”. La diferenciación entre violencia directa y violencia estructural rompe la unidad de significado y es la raíz de las posiciones encontradas frente a la comprensión de la construcción de paz. Esto es así porque, aunque haya un conjunto de medidas que clasifiquen dentro de un proceso de terminación de conflicto violento y consolidación de una “ausencia de violencia” estable y sostenible, es a partir de lo que se entienda por violencia que dichas estrategias pueden hacer parte formal de un proceso de construcción de paz.

Pese a la tensión entre las perspectivas minimalista y maximalista a este respecto, el hecho de que la construcción de paz sea un continuo en el que ninguna estrategia queda descartada muestra que la escogencia de una u otra perspectiva debe obedecer, ya no sólo a lo que se entiende por “paz” o “violencia”, sino a una evaluación de los beneficios de cada estrategia en términos de eficacia en los resultados y de estabilidad a largo plazo, así como a consideraciones sobre la naturaleza de los conflictos (sus orígenes, los intereses de sus actores, su duración o la intensidad del daño a la sociedad).

La solución intermedia parece ser satisfactoria porque, al tener en cuenta las variables de cada contexto, puede tener éxito en sus propósitos sin caer en el peligro de dejar a las partes del conflicto insatisfechas por pretender beneficiar a una sola de ellas. La consideración de los contextos específicos de cada conflicto ofrece la posibilidad de optar por distintas estrategias (de corto o largo plazo) en una solución de continuidad.

## Bibliografía

- BERDAL Y MALONE. (Eds.). 2000. *Greed and Grievance: Economic agendas in civil wars*. Boulder & London: Lynne Rienner.
- CALL Y WYETH. (Eds.). 2008. *Building States to Build Peace: A Project of the International Peace Institute*. Boulder: Lynne Rienner, International Peace institute.
- CHETAIL, Vicent. (Ed.). 2009. *Post-conflict Peacebuilding. A Lexicon*. Oxford: Oxford University Press.
- DAHL, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.
- GALTUNG, Johan. 1995. *Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz*. Granada: Eirene, Universidad de Granada.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Peace By Peaceful Means*. London: SAGE, PRIO.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Sobre la paz*. Celedonio Martínez Abascal (Trad.). Barcelona: Fontamara.
- GARCÍA, Mauricio; Fernando SARMIENTO y Juan David DELGADO. 2006. “Movimiento por la paz en Colombia. 1994-2006. Panorama, hitos y perspectiva”. Bogotá: CINEP. [Http://www.cinep.org.co/node/82](http://www.cinep.org.co/node/82)
- HOBBS, Thomas. 2007. *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.
- LUND, Michael. 2003. *What Kind of Peace is Being Built? Taking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions. A Discussion Paper*. Prepared on the occasion of the tenth anniversary of Agenda for Peace for the International Development Research Centre (IDRC) Ottawa, Canada.
- NASI, Carlo. 2007. *Cuando Callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Bogotá: Norma.
- ONU. 1992. *Un programa para la paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Memoria del Secretario General sobre la labor de la organización, A/47/277, S/24111, 17 de junio de 1992.

- RETTBERG, Angelika. 2003. "Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto." En: *Revista de Estudios sociales* 15: 15-28.
- SEN, Amartya y Jean DRÈZE. 1991. "Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and deprivation." En: *The Amartya Sen & Jean Drèze Omnibus*. Oxford: Oxford University Press.
- SPRINGER, Natalia. 2006. *Deactivating War: How Societies Demobilise After Armed Conflict*. Rome: NATO Defense College.

## NEGOCIACIÓN EN PROCESOS DE PAZ

Vicenç Fisas Armengol

*Director de la Escola de Cultura de Pau*

*Universitat Autònoma de Barcelona*

*vicenc.fisas@uab.cat*

“Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros”. Con esta definición inicial quiero destacar la idea de que un “proceso” no es un momento puntual, sino un conjunto de fases o etapas repartidas en el tiempo, en las que intervienen todos los actores afectados, en un esfuerzo colectivo por alcanzar, en un momento determinado, acuerdos que permitirán acabar con la situación anterior, dominada por la violencia y el enfrentamiento armado, para dar paso, mediante el diálogo y el consenso, a pactos o acuerdos que pongan fin a la violencia física, e iniciar, mediante la implementación de los acuerdos, una nueva etapa de progreso y desarrollo que permita superar igualmente las violencias estructurales que propiciaron el surgimiento del conflicto.

Por tanto, un “proceso de paz” incluye obviamente la fase de negociación y de mediación, pero la trasciende completamente al referirse también, y de manera esencial, al cumplimiento de lo acordado. De ahí que el proceso de paz vaya más allá del acuerdo o pacto de paz que, si bien se trata de un momento cumbre y es, sin duda, el más visible, no es más que el punto de partida de unas etapas decisivas en las que se verá si realmente el cese de la violencia es capaz de generar una nueva situación de paz positiva, entendida ésta como prosperidad, armonía, desarrollo humano, crecimiento personal y justicia social, entre otros aspectos. En este sentido, hay “procesos” que han logrado materializarse y otros que se han quedado con las intenciones y se han malogrado en el camino, precisamente, porque no han sido capaces de implementar lo acordado, por lo que han generado una enorme frustración ya que no han cumplido con las expectativas creadas. Además, en estos casos, Centroamérica es testigo de ello, es frecuente constatar el surgimiento de nuevas violencias

comunes, desvinculadas de la violencia política del pasado, que pueden ocasionar un número de víctimas igual o superior al que se produjo durante la etapa de confrontación armada.

Así pues, iniciar y desarrollar un proceso de paz es una auténtica aventura, un reto mayúsculo lleno de incertidumbres, obstáculos y posibilidades. Hay quien lo ha comparado con la primera escalada a una montaña, pero sin mapas de relieve, con el riesgo y el misterio que ello entraña ya que hay que enfrentarse a cuevas no previstas, a frecuentes desniveles y a cimas aparentemente inalcanzables. Si en el proceso de paz hay mediación y buen acompañamiento social, en el símil de la montaña significaría que contamos con un guía, que nos ayuda a organizar la estrategia de escalada, y con personas que nos acompañan en la ascensión, lo que nos hará más llevadera la cuesta y nos posibilitará llegar a la cumbre en compañía, para disfrutar del logro y conseguir algo que también es de vital importancia: regresar al punto de partida con seguridad.

### **Modelos de procesos de paz**

Un repaso a los modelos de procesos de paz existentes en la actualidad, y en el pasado inmediato, nos muestra que están muy relacionados con el tipo de demanda que subyace en cada uno de los conflictos. En otras palabras, el tema de fondo a discusión es el que determina el modelo de proceso. En este sentido, podemos distinguir entre cinco modelos principales, a saber, de reinserción, de reparto del poder, de intercambio, de medidas de confianza y de autogobierno.

El primer modelo, el **de reinserción**, es el más simple, aunque poco frecuente. Se refiere a aquellos casos en los que un grupo armado accede a dejar las armas a cambio de recibir facilidades para reintegrarse a la sociedad, acogéndose a un programa de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración), con el que obtiene beneficios económicos, asistencia profesional, sanitaria y educativa, y facilidades para adaptarse a la vida comunitaria. Es el modelo que se ha seguido en la región angoleña de Cabinda con los miembros del FLEC y en el Congo con los ninjas. Es también el modelo al que aspiran muchos gobiernos que en el fondo pretenden “someter” a grupos armados, pero no habría que confundir este modelo con otro que podríamos denominar de “rendición”, en el que los grupos armados no están dispuestos a dejar las armas y a

someterse de buenas a primeras. Así pues, este modelo de reinserción implica alcanzar un acuerdo sobre la forma de llegar al DDR, que se debe cumplir con exactitud para que tenga éxito. Existen demasiadas experiencias de fracasos en la desmovilización de combatientes para que estos procesos se hagan de forma improvisada y sin darles la importancia que merecen. Hacerlo mal tiene el riesgo de que los combatientes retomen las armas y formen grupos vinculados a la delincuencia común.

El segundo modelo, uno de los más frecuentes, es el **de reparto del poder** político, económico y militar, que se produce cuando los grupos armados persiguen alzarse con el poder para tomar la conducción política de un país y dirigir desde allí los asuntos económicos y militares. Los procesos de paz de Burundi, donde diferentes grupos armados dejaron las armas para repartirse el poder político; los de Côte d'Ivoire, donde las *Forces Nouvelles* compartieron el poder con el gobierno; los de Liberia; los de la República Democrática del Congo, donde diversas facciones participaron en el llamado Diálogo Intercongolés, que condujo a un reparto del poder político a cambio de poner fin a las luchas intestinas; o los de Somalia, donde se instaló un Gobierno Federal de Transición, que agrupó a diversas milicias que habían combatido entre sí, son ejemplos de este tipo de acuerdos, en los que es frecuente encontrar gobiernos de transición que agrupan a actores tradicionalmente enfrentados.

El inconveniente de este modelo es que en dichos gobiernos de transición participan mayoritariamente ex actores armados y dejan en un segundo plano a los actores no armados que lucharon por el cambio político con medios democráticos y pacíficos. De esta manera, el modelo de reparto del poder político suele confundirse con otro modelo que podríamos denominar “reparto del botín”, especialmente cuando el acceso al poder político permite el control de aquellos ministerios que dan acceso a las riquezas naturales del país, por lo que éstas pasan a ser reguladas por actores poco o nada proclives al reparto social de los beneficios. Otra muestra de la poca bondad de este modelo es la frecuencia con la que se encuentran gobiernos con infinidad de ministerios (hasta cuarenta), para satisfacer a los numerosos actores que han de beneficiarse del reparto del botín.

El tercer modelo es el que llamamos **de intercambio**, con el que la paz se logra a cambio de otra cosa. Una variante de este modelo es la “no agresión por

desnuclearización”, variante perseguida en varias ocasiones por la República Popular de Corea, que planteó su desnuclearización a cambio de un pacto de no agresión por parte de Estados Unidos, además de garantías de suministro energético y alimentario. Otra variante sería la “paz por territorios”, que constituiría la base sobre la que alcanzar un acuerdo entre Israel y Palestina. En países como El Salvador o Guatemala, los procesos de paz se han planteado como equivalentes al logro de la democracia. Conseguir las condiciones para una normalidad democrática fue la base de todo el proceso de negociación seguido en estos países, y es probablemente la aspiración que ha guiado a la guerrilla colombiana del ELN cuando ha negociado con el gobierno colombiano, en la medida en que no ha aspirado a la toma del poder político (algo a lo que, por el contrario, sí ha aspirado la guerrilla de las FARC en algunos momentos de su historia).

En esta variante también se incluye la experiencia de Nepal, cuando los maoístas acordaron integrarse en una plataforma de partidos políticos que planteaba un cambio democrático del país; o el caso sudafricano, en el que el Congreso Nacional Africano abandona las armas para participar en un proceso de negociación y reconciliación que le conduciría a obtener el poder político mediante elecciones libres. Finalmente, otra variante de este modelo sería lo que podríamos denominar “paz por desocupación”, que exige la desocupación de países como Iraq o Afganistán por parte de las fuerzas extranjeras, como requisito previo para lograr un clima que permita cierta pacificación del país, aunque sin garantías de que la desocupación conlleve automáticamente a la instauración de la paz, debido a la degradación de la situación en ambos países.

Un cuarto modelo de procesos de paz, aunque minoritario, es el basado en la **creación de medidas de confianza**, bajo este modelo se sustenta el proceso seguido por India y Pakistán para la resolución del conflicto de Cachemira. Desde 2003, ambos países han adoptado una serie de medidas bilaterales y recíprocas encaminadas a la distensión en las relaciones y lograr que la frontera entre ambos países, o Línea de Control, sea cada vez menos relevante. Así, entre muchas otras medidas, se han restablecido las comunicaciones por ferrocarril y por vía aérea, se han celebrado encuentros deportivos (en particular de cricket), se han concedido visados para visitar las respectivas capitales, se han dado permisos para que los mayores de edad puedan cruzar la frontera a pie, se ha incrementado el número de autobuses que van de un país a otro,

se han establecido vínculos entre las guardias costeras de dichos países, se ha aumentado el personal de las embajadas de ambos países, se ha procedido a la liberación de prisioneros de ambos lados, y un largo etcétera.

En el año 2002, las medidas de confianza también se pusieron en marcha para facilitar la distensión en las relaciones entre las dos Coreas, restableciendo el servicio de correos, las comunicaciones ferroviarias y terrestres, reanudando las relaciones diplomáticas, desminando las zonas de contacto, reconociendo mutuamente los errores cometidos en el pasado, jugando partidos amistosos de fútbol (con el pertinente y diplomático empate a cero) y enviando ayuda humanitaria. Asimismo, es interesante señalar las medidas de confianza puestas en marcha, también en el año 2002, en Sri Lanka, en el malogrado acuerdo de paz, cuando se decidió el desarme de los grupos paramilitares, la reapertura de fronteras, la libre circulación para los guerrilleros no armados, la apertura de oficinas políticas de la guerrilla, la desocupación de las iglesias y escuelas por parte de militares y guerrilleros, el permiso para que los militares pudieran pescar en zonas de control guerrillero, la suspensión de la ilegalidad de la guerrilla, el no reclutamiento de los menores, la rehabilitación de las zonas destruidas, la facilitación del retorno de la población refugiada y desplazada, el desminado, la reducción del presupuesto de defensa, la convocatoria de una conferencia de donantes, la concesión de créditos por parte del Banco Mundial y la implicación económica del sector privado. Desgraciadamente, en el caso de Sri Lanka estas medidas no fueron suficientes para sostener en el tiempo las negociaciones, que fueron bruscamente interrumpidas en el año 2009, con la consiguiente derrota militar de la guerrilla tamil del LTTE, tras 26 años de enfrentamientos.

Finalmente, el quinto modelo es el que se refiere al logro de alguna forma **de autogobierno** en aquellas regiones con demandas de autonomía o de independencia, es lo que se denomina “arquitecturas políticas intermedias”. Esto ha permitido lograr la paz en Irlanda del Norte, en Indonesia (región de Aceh) o en el sur del Sudán y constituye la base de la negociación con el MILF en Filipinas. El autogobierno es igualmente la demanda de los saharauis, que exigen un referéndum de autodeterminación que incluya la posibilidad de optar por la independencia, extremo al que se opone Marruecos, que sólo está dispuesta a conceder un estatus de autonomía para la región. En cualquier caso, este modelo tiene que satisfacer al menos al 40 % de los conflictos que

existen hoy día, por lo que el amplio abanico de propuestas sobre formas de autogobierno (autonomías, confederaciones, federalismos simétricos o asimétricos, cosoberanías, estados libres asociados, formas híbridas de Estados, etc.) ha de ser contemplado en el proceso de negociación, para encontrar la fórmula adecuada que satisfaga las demandas iniciales de un grupo étnico, político, lingüístico, religioso o demográfico.

### **Los espejos de la paz**

En el transcurso de su desarrollo, muchos procesos de paz se inspiran en el tema de fondo o en el procedimiento o metodología seguida en otro contexto, a modo de espejo. Aunque todos los conflictos y sus respectivos procesos de paz o negociación son diferentes, suelen existir aspectos en cada uno de ellos que atraen la atención en otros; por ello, es frecuente que los actores de un proceso (ya sean gobiernos, grupos armados o ambos a la vez) miren con detalle, pidan consejo o viajen a otros contextos en busca de inspiración para sus procesos o para encontrar la manera de sortear las dificultades a las que se enfrentan o a las que pueden enfrentarse en un futuro.

En Chipre, por ejemplo, la construcción de un espacio bizonal y comunal está, en buena parte, inspirada en el modelo federal de Suiza y Bélgica; en el País Vasco, la izquierda independentista siempre ha tenido como referencia la metodología seguida en Irlanda y en Sudáfrica, éste último, espejo y referencia del primero. Irlanda es también modelo en la búsqueda de una solución para la región de Cachemira; el MILF filipino ha viajado hasta allí para conocer su experiencia de autonomía, también se ha interesado por las experiencias de Timor-Leste, del sur del Sudán y de Bosnia. En Somalia se ha observado la experiencia de justicia de Ruanda, en Kosovo (Serbia) se ha mirado con atención los casos de Hong Kong y de las islas Aland (de Dinamarca). En Myanmar, donde existen peticiones de autonomía de varios grupos étnicos, se ha mirado al espejo para ver la experiencia seguida en la región indonesia de Aceh, objeto también de atención por parte de Tailandia, que, a su vez, mira el caso de la convulsiva región china de Xinjiang. En Georgia, la región autónoma de facto de Abjasia ha seguido con atención la experiencia autonomista de la región italiana del Alto Adige; dirigentes políticos de Iraq, por su parte, han seguido con atención y han visitado Alemania, España y Suiza para

ver sus experiencias de autonomías y federaciones y, finalmente, los kurdos de Turquía prestan atención a varios modelos de Europa (España, Escocia/Gales, Italia) y de Estados Unidos a modo de inspiración para el diseño de su proyecto nacional.

En ocasiones, los espejos sirven para buscar referencias sobre el modo en que un país ha tratado un conflicto determinado o ha negociado con un grupo armado que guarda similitudes con alguno propio. Eso es lo que ha sucedido, por ejemplo, en Colombia, donde el gobierno ha tenido interés en cómo Filipinas ha abordado el conflicto con la guerrilla comunista del NPA, cuyo brazo político, el NDF, ha mostrado, a su vez, interés en conocer la experiencia del proceso de paz llevado a cabo en los años 80 en El Salvador entre el gobierno y el FMLN.

### **Las grandes etapas de un proceso de paz**

Todo proceso de paz requiere de una gran inversión de tiempo y muestra de ello es la gran cantidad de años que normalmente hay que dedicar para que un proceso de paz se inicie y fructifique. En términos generales, y salvo muy pocas excepciones, sigue una pauta con fases más o menos conocidas, en las que el mayor tiempo es el dedicado a las negociaciones. Funciona con una primera fase exploratoria, o de tanteo, también llamada de prenegociación, en la que las personas que intervienen en ella (exploradoras) calibran el convencimiento de las partes, es decir, si están realmente convencidas de que van a iniciar un proceso negociador en el que tendrán que ceder algo. Ese momento es decisivo, pues con frecuencia se negocia sin el convencimiento de alguna de las partes, ya sea el gobierno o el grupo armado, bien para ganar tiempo, como maniobra de distracción para rearmarse, bien por inercia o, simplemente, por cálculo estratégico.

De ser así, las negociaciones, en caso de abrirse, están condenadas al fracaso. Es lo que ocurrió en el año 2001 en las conversaciones fallidas en El Caguán, en Colombia, entre las FARC y el gobierno de Andrés Pastrana. Las FARC, que se sentían fuertes y poderosas, manejaron las negociaciones en términos de aprovechar el momento para fortalecerse aún más, por lo que escogieron una metodología sumamente lenta que les beneficiaba en el tiempo, pero que no conducía a ninguna parte. Faltó un detonante, el secuestro de un avión,

para que el experimento fracasara estrepitosamente, lo que dio paso a una década de no negociación. Y es que en términos de paz o de confrontación, los engaños se pagan con una moneda muy cara.

En la fase exploratoria también se tantean los términos de una completa y absoluta seguridad para los futuros negociadores, ya que existen precedentes de asesinato o de atentados contra ellos, y nadie se aventura a entablar unos diálogos sin plenas garantías de seguridad, que hay que establecer con normas muy bien definidas. Asimismo, se buscan ciertas garantías para el cumplimiento de lo acordado en esta etapa, en la que se convienen los cronogramas y la metodología a seguir, se define una preagenda o agenda inicial, se establecen los términos de una primera hoja de ruta y se clarifican los aspectos conflictivos del desacuerdo básico o de las incompatibilidades fundamentales (el metaconflicto).

En esta etapa se busca, en suma, generar confianza en el propio proceso, se acuerda el rol que pueden jugar terceras partes, se renuncia a la imposición de proyectos (base de la negociación misma) y se acaba reconociendo al adversario, dándole la legitimidad necesaria para intermediar. Una vez realizado este trabajo exploratorio se llega a un “acuerdo sobre lo que hay que acordar” para así avanzar en “cómo hacerlo”. La suma de todos estos pasos es lo que a veces constituye una “hoja de ruta” o marco inicial de lo que hay que realizar para que todo salga bien. La hoja de ruta, como se verá más adelante, no es más que un esquema de trabajo, con frecuencia un diagrama, en el que se dibujan los pasos a seguir y constituye la orientación del proceso.

Una vez abierta la negociación, las partes se cercioran de que los interlocutores son válidos, es decir, son los representantes de los actores primarios con capacidad para tomar decisiones. En la mesa de negociación no caben actores de tercera fila, por lo que siempre es necesario partir de un planteamiento inclusivo que dé voz a los actores, aunque éstos no sean los deseados, pero son claves en la resolución del conflicto. No tiene sentido invitar a una mesa a los actores amigos, más cómodos por supuesto, sino a los auténticos adversarios. La razón de ser de esa negociación será que las partes opuestas se sienten a dialogar, bajo un prisma mental de alcanzar un beneficio mutuo mediante el esquema de “todos ganan, nadie pierde”, es decir, “yo gano, tú ganas”, prescindiendo de los planteamientos de suma cero en los que uno gana y el otro pierde.

Si la negociación avanza satisfactoriamente se podrán discutir los temas de la agenda sustantiva (los de la agenda procedimental ya se habrán acordado con anterioridad) y, dado que se habrá ganado confianza, se transformarán igualmente las relaciones personales, lo que permitirá llegar con más facilidad a un acuerdo, o al menos a acuerdos parciales, con sus respectivos protocolos, que conducirán a un acuerdo final, en el que se especificará cómo se implementará y quien lo llevará a cabo. Eso nos llevará, finalmente, a los acuerdos de implementación, a los de las formas de verificación y a los de cómo solucionar los posibles desacuerdos que puedan surgir en las etapas finales.

En medio de este proceso habrá que gestionar posibles declaraciones de alto el fuego y/o de cese de hostilidades, entendida ésta última como el alto el fuego más el cese de actividades sobre la población civil (hostigamiento, amenazas, destrucción de infraestructuras, secuestro, etc.), por lo que está vinculado al cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

### **Los procesos de paz actuales y los conflictos sin proceso**

¿Están los seres humanos condenados a entenderse? Frente a conflictos tan complejos como los de Iraq, Afganistán, Israel-Palestina u otros de larga duración, pareciera lo contrario. Sin embargo, una estadística sobre los conflictos surgidos desde la década de los sesenta hasta la actualidad nos muestra que dichos conflictos todavía están sin resolver o han finalizado con algún tipo de acuerdo.

#### Situación a finales de 2009 de los 82 conflictos armados surgidos desde 1960

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Finalizados con acuerdo de paz	22	26,8
Finalizados con un acuerdo de paz imperfecto	6	7,3
En fase de resolución	7	8,5
No resueltos definitivamente	10	12,2
Finalizado con victoria militar	7	8,5
No resuelto	30	36,6
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100,0</b>

Sólo un pequeñísima parte de los conflictos terminan mediante victoria y derrota de alguna de las partes, mientras que un número muy superior (tres veces más) finalizan con algún tipo de acuerdo. Así pues, hay razones para esperar que los conflictos no resueltos en la actualidad terminen algún día en una mesa de negociaciones. Estamos en una época en la que predomina la cultura de la negociación frente a la de la confrontación militar, lo que nos permite abrigar esperanzas sobre la resolución pacífica de muchos de los conflictos vigentes, por difíciles y duraderos que estos sean. Esta cultura de la negociación queda plasmada en los 43 acuerdos firmados en el sexenio 2005-2010, que han permitido el logro de la paz en contextos tan diferentes como Indonesia (Aceh), Irlanda del Norte, sur del Sudán, Nepal, Burundi o el Líbano y han puesto fin a conflictos que han durado décadas con decenas o centenares de miles de víctimas a sus espaldas. Dicha cultura de la negociación es una llamada al optimismo para los 17 conflictos que, al inicio de 2011, todavía no tenían procesos abiertos de negociación, 15 de ellos catalogables como conflictos armados.

Frente a este universo de no negociación, existen numerosos procesos abiertos, aunque con diferentes niveles de consolidación, en países como Mali, Níger, Chad, Etiopía, Eritrea, Nigeria, República Centroafricana, Sudán, Uganda, Sáhara Occidental, Filipinas, India, Pakistán, Nepal, Myanmar, China, Taiwán, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Rusia (Kosovo), Moldavia, Turquía, Israel y Palestina. Se trata, en su mayoría, de procesos que sufren muchas interrupciones y que están sujetos a frecuentes momentos de crisis, pero que cuentan con la mínima estructura negociadora que permite esperar una posible salida positiva si se dan las circunstancias adecuadas.

### **Los tiempos y las rondas de los procesos**

Tal como se ha señalado en los casos de Guatemala o de Irlanda, los procesos de paz rara vez se producen en cortos espacios de tiempo. Con frecuencia requieren de una década y lo normal es que duren varios años. De los primeros contactos exploratorios a la firma de un acuerdo final transcurre mucho tiempo y en medio se habrá intentado consolidar un proceso negociador, con rondas de diálogo, posibles altos el fuego y conversaciones bilaterales. Hasta que se producen las primeras conversaciones suelen pasar muchos años (15 en

Filipinas con el MILF, 10 en Sri Lanka con el LTTE, 11 en Sudán con el SPLA, 27 en Colombia con el ELN) y, una vez realizado el primer encuentro, lo vital es que se realicen rondas de negociación a lo largo de varios años que, a su vez, pueden durar meses o años.

Así, por ejemplo, durante los 17 años transcurridos de 1991 a 2007, el ELN y el gobierno de Colombia han mantenido seis etapas negociadoras: la primera en 1991, en Caracas y Tlaxcala; la segunda en Madrid, en 1998; la tercera en Cuba, en 1999; la cuarta en Cuba, en 2002; la quinta en México, en 2004, y la sexta en Cuba, entre diciembre de 2005 y octubre de 2007. Esta última etapa transcurrió, a su vez, en ocho rondas, todas ellas en La Habana, además de dos encuentros posteriores de delegados en Caracas. Las negociaciones terminaron sin resultado positivo y en el momento de escribir estas líneas no existen negociaciones abiertas.

En las conversaciones de paz entre el SPLA y el gobierno sudanés, celebradas en Kenia y auspiciadas por la IGAD, las rondas de negociación, hasta nueve, tenían una periodicidad mensual y en cada una de ellas se trataba un tema diferente, a excepción de los más complejos (como la aplicación de la ley islámica en la capital, el acuerdo básico sobre la distribución del poder y de los recursos, la seguridad militar y el estatus de las tres provincias meridionales), que se trataron en varias rondas. La diferencia con los intentos del ELN, cuya última ronda de negociación se rompió cuando el gobierno colombiano exigió la concentración e identificación de los miembros del ELN, es que la negociación con el SPLA se ocupaba de temas sustantivos de la agenda, una vez superada la negociación de los temas de procedimiento. Es importante, por ello, que los temas procedimentales, el cómo y de qué manera vamos a hacer las cosas, sean tratados en la fase prenegociadora, es decir, en la etapa exploratoria, para no tener que sufrir el desengaño y la frustración de una negociación condenada al fracaso por no llegar a un acuerdo en los términos básicos y sin llegar a discutir los temas sustantivos.

### **Las condiciones para entrar en un proceso**

Como se ha comentado anteriormente, en muchos procesos, en particular en los de mayor antigüedad, se ha tardado muchos años en iniciar las primeras negociaciones. Sin embargo, una vez iniciadas es frecuente que se dedique

mucho tiempo a intentar mantenerlas abiertas. Una estadística de 2007 (Fisas, 2007: 204) reflejaba, por ejemplo, que el brazo político del News People Army, el NDF, había dedicado el 31,3 % de su vida militar a negociar, y desde que empezó a negociar había dedicado el 60 % de su tiempo a dicha tarea. En el sur del Sudán, conflicto armado ya terminado, la guerrilla del SPLA dedicó el 24,6 % de su historia a negociar. En el caso de las FARC, en Colombia, este porcentaje es del 22,8 %, mientras que la otra guerrilla colombiana, el ELN, sólo ha dedicado el 8,5 % de su tiempo (el 3,3 % en el caso de la guerrilla tamil, el LTTE).

En cualquier caso, es importante destacar que a partir de un momento dado se consideró que existían las condiciones óptimas suficientes para entrar en un proceso de paz, aunque luego hubiera interrupciones. ¿Cuáles son estas condiciones? Básicamente son diez: una opinión pública favorable, el cansancio de los actores armados, la percepción de las desventajas de continuar con la guerra, ver las ventanas de oportunidad, la disposición a hacer gestos o concesiones, el reconocimiento político de los interlocutores, la seguridad para los negociadores, un acuerdo mínimo sobre el metaconflicto, la convicción de que habrá que ceder en algunas cosas y el planteamiento de “todos ganan” (WIN-WIN).

### **Riesgos habituales en los procesos de paz**

Observando el desarrollo de los procesos de paz de los últimos años podemos hacernos una idea de los factores de riesgo más habituales. A menudo se presentan características que dificultan el inicio de un proceso o impiden su transcurso con normalidad. Uno de los factores de riesgo más habituales es la falta de convicción de los actores. Evidentemente, puede iniciarse una negociación o una exploración sin que alguna de las partes tenga pleno convencimiento de que entra en una negociación que conllevará ceder en algún momento, pero esa falta de convencimiento se hará notar enseguida y dará al traste con la negociación, ya que la otra parte le acusará de faltar a la buena fe y de actuar interesadamente por razones puramente estratégicas. Es mejor, por tanto, no entrar en un proceso hasta que se tenga pleno convencimiento de que ha llegado el momento de negociar.

Un segundo factor de riesgo es menospreciar o ignorar los apoyos externos, sean del tipo que sean. Normalmente, se necesita del concurso de mediaciones,

de garantes, de verificadores o de incentivos externos y no es recomendable prescindir de estas aportaciones. Así pues, hay que tener la mente abierta para beneficiarse de estas aportaciones del exterior, rehuendo actitudes de autosuficiencia, con la excusa equivocada de no querer caer en dependencias ajenas. Esa apertura al exterior no debería, en ningún caso, equivaler a la aceptación de mediaciones forzadas, lo que sería otro error. La mediación ha de ser voluntaria y querida, nunca impuesta a la fuerza, ya que en ese caso no transcurrirá mucho tiempo hasta que aparezca la frustración y el rechazo.

Otro riesgo habitual es el de generar más expectativas de las razonables. Un proceso de paz está lleno de incertidumbres y de problemas, y la posibilidad de fracaso o de ruptura temporal es más que probable. Por ello, no es bueno crear de entrada falsas expectativas, porque puede darse una actitud proclive a la frustración ante la primera adversidad. Lo más sensato es tener conciencia de las dificultades intrínsecas del proceso y disponer de las herramientas para superarlas.

Un riesgo al que se enfrentan la mayoría de procesos es el surgimiento de disidencias y divisiones en los grupos que entran en una negociación. Esto se debe a que hay sectores que se han acomodado al conflicto y a la economía de guerra, que han encontrado ventajas comparativas en el seguimiento del conflicto armado y que, por ello, mantienen una actitud hostil a su finalización. Se convierten en sabotadores del proceso y no dudan en generar nuevos ciclos de violencia. Gestionar la actividad de estos “*spoilers*” es una de las funciones más importantes de quienes ayudan a mantener abiertas las vías de la negociación.

De la misma manera, es frecuente observar cómo se incumple un alto el fuego decretado durante el proceso, lo que genera temores y sirve de excusa para romper las negociaciones. En este sentido, muchas veces se plantea el dilema de si sería mejor dejar de exigir y de poner como precondition la existencia de un alto el fuego, teniendo en cuenta lo fácil que es incumplirlo. Evidentemente, sería bueno negociar con el menor número de violencias posible y si hay un cese de hostilidades de por medio, mejor, pero eso no siempre es factible, por lo que hay que manejar con prudencia la continuidad de las negociaciones con posibles violaciones del alto el fuego.

Lo óptimo en un proceso de paz es contar con pocos actores, pero eso no siempre es posible y a veces hay que negociar con multiplicidad de ellos. En

ocasiones sucede que un actor se divide en facciones cuando entra a negociar, normalmente porque hay personas que quieren sacar provecho de la negociación y quieren mantener parcelas de poder, aunque sea mediante el uso de las armas. El conflicto de Darfur es un paradigma de ello. Cuando empezó a inicios del año 2003 sólo había dos grupos, el JEM y el SLA. Seis años más tarde, el SLA se había dividido en más de una docena de facciones, lo que implicó toda una serie de negociaciones para que se unificaran o para que, al menos, tuvieran una posición común. A mayor número de actores violentos, mayor complejidad y mayor dificultad para alcanzar un acuerdo. Sin embargo, es importante conseguir que ninguno de ellos quede al margen de la negociación, dado su potencial destructivo y de boicoteo del proceso. Así, en el caso de Palestina, por ejemplo, Hamás cuenta con un brazo armado (Hamás-Izz al-Din al Qassem), al igual que Fatah (con las Brigadas de los Mártires). ¿Pueden estos grupos, junto con la Yihad Islámica Palestina, quedar al margen de un proceso de paz? ¿No son más bien interlocutores inevitables en un proceso negociador?

Dado que los conflictos internos suelen tener una dimensión regional, ya sea por el comercio de armas en la zona, o por las personas que han de refugiarse en los países vecinos, es habitual que éstos tomen parte del conflicto y mantengan posturas hostiles. Ése es otro de los riesgos de un proceso. Finalmente, hay que señalar que en los conflictos contemporáneos y, en particular, en los del continente africano, existen enormes intereses económicos vinculados a la continuación del conflicto. El desarrollo de una economía de guerra en zonas específicas de un territorio genera unos intereses contrarios a la firma de un acuerdo de paz y alarga el conflicto, ya que la explotación de madera, diamantes, petróleo, coltán u otros minerales permite obtener ingresos con facilidad. Es necesario, en este sentido, crear una estrategia económica para que el logro de la paz sea un incentivo mayor que la perpetuación de la guerra.

## **Las hojas de ruta**

Como ya se ha comentado, en las primeras etapas de un proceso de paz, normalmente en la fase de prenegociación, las partes suelen ponerse de acuerdo en un esquema de funcionamiento sobre lo que se va a hacer, donde se especifican los pasos a seguir en un orden secuencial, con variantes para prever

algunos cambios previsibles. A este esquema se le denomina “hoja de ruta” y es de gran utilidad para tener el mapa mental de lo que hay que hacer. Una hoja de ruta no es un documento cerrado en el que se detallan los pormenores de una agenda. La agenda, propiamente dicha, se elabora después e incluye los temas sustantivos de discusión. En la hoja de ruta, en cambio, se indican los pasos, el quién va a hacer qué y de qué manera. Nada más. Es la guía orientadora y no resuelve los múltiples interrogantes que se dan en el proceso, pero sí ayuda a evitarlos.

En el caso de Colombia, por ejemplo, el PNUD redactó en 2003 un informe titulado “Callejón con salida”, en el que se mostraba una hoja de ruta para aquel momento, válida para las dos guerrillas del país. El esquema constaba de tres fases (diálogo abierto, negociación y salida negociada). En la primera, se especificaba que el diálogo abierto sería blindado a interferencias y recibiría el apoyo de terceros. También se indicaba que aprovecharía las lecciones de experiencias anteriores y se elaboraría una estrategia de paz como política de Estado, no de gobiernos coyunturales. En cuanto a la fase negociadora se indicaba que, a ser posible, sería de manera unificada, es decir, se procedería a una negociación conjunta ELN-FARC, que se haría sin prisas y con una agenda pequeña (a diferencia de la seguida en los encuentros de El Caguán, en el año 2000), con tres temas prioritarios, a saber, el plano internacional, la base social de las guerrillas y las reformas. Asimismo, se indicaba que podría haber facilitación de países europeos y una coordinación desde la ONU. Finalmente, la salida negociada habría de contar con el aval de Estados Unidos, supondría concesiones reales por parte del Estado y lo pactado se sometería a referéndum. Como se verá, la hoja de ruta no avanza los pormenores de la negociación, sino sólo el marco por el que ha de transitar.

### **Los actores de un proceso de paz: ¿quién hace qué?**

Tal como hemos advertido al inicio, hay modelos de procesos de paz, como el guatemalteco o el sudafricano, en los que la sociedad civil ha tenido un papel protagónico, al crearse estructuras participativas que han permitido dar voz a la sociedad, ya sea en los primeros momentos del proceso o en fases avanzadas. En otros modelos, la voz cantante ha quedado relegada a los actores primarios (gobierno y grupos armados) y a los posibles acompañantes

que conforman un grupo de facilitación. En todo caso, ya se trate de procesos participativos o elitistas, en un proceso intervienen múltiples actores con roles diferenciados.

Si representamos en una pirámide el tipo de actores que normalmente podemos ver en un proceso de paz, observaremos que en la cúspide se encuentran los actores y los facilitadores formales. Son los actores más visibles, los que podemos encontrar en los medios de comunicación y los que salen reflejados en la foto final del acuerdo de paz, si el proceso evoluciona satisfactoriamente. En este espacio figura también el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sólo en los casos en los que éste haya incluido el conflicto en su agenda.

En un segundo plano de la pirámide, más abajo, encontraremos un espacio intermedio en el que figuran actores como los países que acompañan el proceso, las diplomacias de apoyo (en lo político y en lo económico y, a veces, en lo militar, si hay verificación), los medios de comunicación, las iglesias implicadas, los organismos de Naciones Unidas, las entidades de apoyo, los centros especializados en resolución y mediación de conflictos, etc. En este espacio, figurarían el Centro para el Diálogo Humanitario, el Centro Carter, la Comunidad de San Egidio, etc. En la base de la pirámide se encuentran las ONG, los movimientos populares y las organizaciones cívicas que sustentan todo el proceso.

Desde otra perspectiva, y atendiendo a las diferentes fases del proceso, observamos que los niveles más habituales de participación de la sociedad civil en los procesos de paz corresponden a la primera y última etapa, las referidas a la prevención y al post acuerdo o implementación, mientras que a la diplomacia paralela le corresponde un rol más activo en la fase de prenegociación. A la diplomacia oficial, en cambio, le corresponde una actuación en prácticamente todas las fases.

### **La etapa final de los procesos: el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz**

Hay quien ha dicho que un proceso de paz empieza de verdad con la firma de un acuerdo. Llega entonces la hora de la verdad. Se dejan atrás las etapas de exploraciones y negociaciones y se inicia una nueva fase en la que hay poner en marcha lo acordado. Si tiene éxito, hablaremos de un buen proceso de paz; si

fracasa, es probable que surjan nuevas violencias e injusticias y se pondrán en duda las bondades del acuerdo. ¿Valió la pena?, se preguntarán muchas personas. Valió, en todo caso, porque se puso fin a la violencia armada, a los enfrentamientos fratricidas, a la crueldad de la guerra, pero no se consiguió la paz.

Terminada la confrontación armada, toca reconstruir lo destruido, lo material y lo inmaterial. De ahí que durante unos años se hable de etapa de reconstrucción posbélica, en la que hay que trabajar al menos en ocho áreas, con la agenda siguiente:

1 – Apoyo al proceso de democratización

- Modernización del Estado
- Educación democrática
- Reforma del sistema de seguridad
- Apoyo a los procesos electorales
- Fortalecimiento del sistema judicial
- Apoyo a la sociedad civil
- Educación cívica

2 – Vigilancia sobre los derechos humanos

- Educación en derechos humanos
- Refuerzo de la Procuraduría de Derechos Humanos
- Creación de organismos y tribunales especializados
- Difusión del Derecho Internacional Humanitario

3 – Fortalecimiento del proceso de paz

- Verificación de los acuerdos
- Apoyo a los organismos de diálogo y reconciliación
- Creación de Comisionados de Paz
- Creación de Comisiones de la Verdad

4 – Desmilitarización

- Desminado
- Reducción de las Fuerzas Armadas y de los presupuestos militares
- Supresión de los cuerpos involucrados en la represión

Formación de unas Fuerzas Armadas con ex combatientes  
Nuevos conceptos de seguridad humana

5 – Desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes

Transferencia de tierras  
Asistencia educativa, sanitaria y alimenticia  
Capacitación  
Apoyo a proyectos productivos  
Creación de microempresas y cooperativas  
Educación para las familias

6 – Apoyo al retorno de refugiados y desplazados

Apoyo humanitario de emergencia  
Asistencia alimentaria  
Asistencia sanitaria  
Reasentamiento

7 – Apoyo a los heridos y a las familias de las víctimas

8 – Rehabilitación de las zonas dañadas

Reconstrucción de las infraestructuras

Sin excepción, todos los países que firman un acuerdo han de hacer frente a toda una serie de dificultades políticas, económicas y sociales y, en virtud de la superación de estas dificultades, podrá hablarse de una auténtica superación del conflicto original. Algunos de los problemas son comunes a los países y otros constituyen retrasos en la implementación de los acuerdos firmados meses o años antes, lo que nos muestra la extrema dificultad para cumplirlos cabalmente. En todo caso, el cumplimiento de los acuerdos de paz es lo que dará entidad a los mismos y nos indicará si la negociación se estableció en términos de garantías para que la paz sea una realidad.

## **Bibliografía**

FISAS, Vicenç. 2007. *Anuario de Procesos de Paz 2007*. Barcelona: Icaria Editorial.



# TEORÍA DE LA PAZ DEMOCRÁTICA: ENTRE LA PAZ PERPETUA Y EL FUNDAMENTALISMO LIBERAL

Adriana Rincón Villegas

*Investigadora asociada*  
*Universidad Jorge Tadeo Lozano*  
*adriana.rinconv@utadeo.edu.co*

*Creíamos que, con el desplome de los imperios totalitarios, la convivencia, la paz, el pluralismo, los derechos humanos, se impondrían y el mundo dejaría atrás los holocaustos, genocidios, invasiones y guerras de exterminio. Nada de eso ha ocurrido. Nuevas formas de barbarie proliferan atizadas por el fanatismo y, con la multiplicación de armas de destrucción masiva, no se puede excluir que cualquier grupúsculo de enloquecidos redentores provoque un día un cataclismo nuclear.*

Elogio de la Lectura y la Ficción  
Mario Vargas Llosa

## Introducción

Históricamente, la democracia ha sido un logro fundamental de la humanidad, razón por la cual pensar en ella como la posible salida al problema de la guerra entre los pueblos ha sido un común denominador de varios pensadores y teóricos políticos entre quienes se destacan Doyle, Lijphart, Robert Dahl y Rawls.

Este último, en el *Derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública* (Rawls, 2001), aduce que, así como en una sociedad de personas en las que se adoptan los principios democráticos —una *sociedad bien ordenada*<sup>1</sup> las

---

<sup>1</sup> Ver del mismo autor *La justicia como imparcialidad*. En: Rawls, 2006.

personas crecen bajo unos preceptos equitativos y consensuados de justicia que les permiten construir la paz y la armonía entre ellos, una sociedad de pueblos que adopte los preceptos del derecho de gentes,<sup>2</sup> es decir, los derechos y libertades que garantizan los sistemas democráticos estatales, desarrollará una cultura común de confianza recíproca y de justicia posible y deseable, generando así que no pueda darse una guerra entre ellos. Esto es lo que genera en una sociedad de pueblos lo que el autor llama la “estabilidad por las razones correctas”, la cual “alude una situación en la cual los ciudadanos adquieren un sentimiento de justicia que los inclina no sólo a aceptar sino también a practicar los principios de justicia”. (Rawls, 2001: 58).

En este sentido, si en la sociedad existen instituciones políticas que la misma democracia permite adecuar a las realidades cambiantes, y si asuntos como el comercio entre los pueblos hacen más conveniente para ellos la paz que la guerra, se generará lo que Raymond Aron llamaría “paz por satisfacción” (Aron, 1962: 192): un estado en el que tanto las necesidades básicas como los intereses fundamentales de los pueblos están satisfechos y son compatibles con los otros pueblos democráticos. “Existe verdadera paz entre ellos porque todas las sociedades están satisfechas con el *statu quo* por las razones correctas” (Rawls, 2001: 60).

Sin embargo, aunque el derecho internacional legitime esta teoría, la paz democrática puede no ser la solución definitiva a las guerras en el mundo. Esto, en primer lugar, porque el sistema democrático que se generalizó en el planeta y que concluyó su institucionalización con la caída del comunismo y el consiguiente fin de la Guerra Fría es un sistema bastante reciente —así la democracia como sistema político no lo sea— y esto implica que sea prematura una doctrina científica sobre el tema. En segundo lugar, porque en el mundo existen pocos Estados que puedan, sin lugar a dudas, llamarse democráticos. Sobre este punto, Robert Dahl reconoce que los criterios que deben ser satisfechos en un sistema democrático difícilmente pueden ser cumplidos en su totalidad por los Estados: “Quizá merezca la pena repetir que, como cualquier otra asociación, ningún Estado ha poseído jamás un gobierno que haya estado completamente a la altura de los criterios de un proceso democrático. No parece que ninguno lo consiga”. (Dahl, 1999: 52).

---

<sup>2</sup> Estos preceptos son desarrollados por el autor a lo largo de toda su obra.

Entonces, es preciso preguntarse si la paz democrática puede ser aplicada a regímenes reales como los actuales, que poseen un mayor o menor grado de instituciones democráticas, de principios liberales y de los criterios fundamentales de los que habla Dahl,<sup>3</sup> o si, por el contrario, la teoría de la paz democrática es incompatible con este tipo de sociedades.

Adicionalmente, el análisis de la teoría de la paz democrática debe hacerse a la luz de la realidad actual, en la que en su nombre naciones como los Estados Unidos han llevado a cabo intervenciones militares en las cuales ha existido una abierta violación a los derechos humanos.

Desde la historia, la filosofía y la teoría política, es claro que la democracia como valor universal es un ideal legítimo y deseable para todos los individuos, razón por la que esa idea no será controvertida en este escrito. Este ensayo es un intento por establecer si existen certezas acerca de que la teoría de la paz democrática es la llave maestra de lo que Kant llamaría la *Paz Perpetua*, o si por el contrario existen pocas evidencias para aseverar que con la democracia mundial se garantiza la paz entre los pueblos. En este sentido, el artículo abordará los desafíos que en nuestro tiempo representa su aspiración de universalidad.

Para esto, en la primera parte se presentarán argumentos acerca de la importancia de la democracia en el mundo, para lo cual se llevará a cabo una descripción general de sus orígenes en la antigua Grecia, y de su evolución hasta convertirse en la carta de navegación de la posguerra fría. Se enunciará cómo la teoría ha servido de fundamento a la política norteamericana por influencia de presidentes como Reagan y George Bush. En la segunda parte se expondrán los argumentos a favor de la Teoría de la Paz Democrática, a cargo de autores de la modernidad, como Kant, y de los tiempos contemporáneos como Doyle, Lijphart, Dahl y Rawls. En la tercera, se expondrá el argumento de John Rawls acerca de la paz democrática y se ampliará éste con ideas fundamentales de su teoría acerca del liberalismo político y el derecho de gentes. Finalmente, se llevará a cabo la argumentación acerca de la conveniencia y sobre las eventuales fallas de la teoría de la paz democrática.

---

<sup>3</sup> Para Dahl, los criterios que deben ser satisfechos por un sistema democrático son: la participación efectiva, la igualdad de voto, la comprensión ilustrada, el control sobre la agenda y la ciudadanía inclusiva. Ver, Dahl, 1999: 47-48.

## 1. La democracia como valor fundamental de la humanidad

En defensa de la idea de la democracia, durante una entrevista para un periódico japonés en 1997, a Amartya Sen le preguntaron cuál era, desde su punto de vista, el acontecimiento más relevante del siglo XX:

Me pareció que se trataba de una de esas preguntas raras que obligan a la reflexión, dado el gran número de sucesos importantes que han tenido lugar en los últimos cien años. Los imperios europeos, en concreto el británico y el francés, que tuvieron tanto peso en el siglo XIX, han desaparecido. Hemos sido testigos de dos guerras mundiales. Hemos presenciado el ascenso y la caída del fascismo y el nazismo. El siglo ha visto el nacimiento del comunismo y su caída –en el antiguo bloque soviético– o su transformación radical –en China–. También hemos visto el desplazamiento de la preponderancia económica de Occidente hacia un nuevo equilibrio económico en el que Japón, el este y el sudeste asiáticos juegan un papel mucho más destacado. Y pese a que dicha región tiene actualmente algunos problemas económicos y financieros, ello no invalida el cambio en el equilibrio de la economía mundial que se ha desarrollado durante las últimas décadas y, en el caso de Japón, durante prácticamente todo el siglo. Estos últimos cien años no han estado precisamente faltos de acontecimientos importantes. Pero en última instancia no tuve ningún problema para escoger el más destacado entre la gran variedad de sucesos que han tenido lugar en este período: el ascenso de la democracia. No quiere decir que le reste importancia a otros acontecimientos, pero creo que en el futuro, cuando se vuelva la vista atrás y se detenga en el siglo XX, será difícil que no se le conceda la primacía al establecimiento de la democracia como la única forma de gobierno aceptable (Sen, 2004).

Esto, en esencia, no responde solamente a las ventajas que sugiere para cualquier sociedad política la aplicación de principios e instituciones democráticas. Tal vez el argumento fundamental que justifica la democracia como el acontecimiento más importante del siglo XX es proporcionado por la historia, dado que ésta tuvo como desenlace último de nuestra época el colapso del comunismo soviético y la posterior homogeneización política, económica e incluso cultural de la comunidad internacional.

Luego de un conflicto que se prolongó por más de cuarenta años y que la historia llamaría Guerra Fría, disputa en la cual, por demás, se condensaron en dos bloques en contienda los valores de dos culturas disímiles y radicalmente opuestas, la humanidad presenció lo que autores como Fukuyama han catalogado como “el fin de la historia” (Fukuyama, 1992), queriendo significar el triunfo de los valores consagrados en la revolución francesa y erigidos como la bandera de Occidente hasta nuestros días.

Sin embargo, la democracia no nació en el siglo XVIII en los albores de la revolución americana o francesa y tampoco fue concebida originalmente como la conocemos ahora. De hecho, contrario a la posición generalizada, no puede hablarse de la “génesis de la democracia” como un proceso homogéneo surgido en un núcleo y expandido uniformemente por la periferia mundial.

En efecto, aunque se habla de los orígenes de la democracia en Atenas —que por demás, junto con Roma constituye la cuna de la civilización occidental— hace unos veinticinco siglos, la historia ha establecido que en muchas otras civilizaciones se crearon pequeños sistemas de gobierno con variados elementos que hoy se podrían llamar democráticos. Según Robert Dahl, “[...] sería un error presuponer que la democracia fue inventada de una vez por todas, como ocurriera, por ejemplo, con la máquina de vapor [...]. Parte de la expansión de la democracia —quizás una buena parte de ella— puede explicarse fundamentalmente por la difusión de ideas y prácticas democráticas, pero eso no puede agotar toda la explicación. Como el fuego, la pintura o la escritura, la democracia parece haber sido inventada más de una vez, y en más de un lugar” (Dahl, 1999: 15).

Este argumento es plausible si se tiene en cuenta que la democracia no ha sido una invención inmutable e infalible. Ha tenido una transformación que culmina en lo que hoy fundamenta a los Estados constitucionales liberales. Si la democracia es un sistema político conformado por una serie de principios e instituciones, pero que además depende de unas condiciones particulares de existencia, entonces “[l]a democracia puede ser inventada y reinventada de manera independiente dondequiera que se den las condiciones adecuadas” (Dahl, 1999: 15). Y es probable que estas condiciones se hayan dado en diferentes lugares y tiempos, razón por la cual puede haberse inventado, reinventado y aplicado en sitios distantes de la Grecia antigua.

Es de conocimiento general que fue en Atenas donde se creó el término “democracia”, al cual le dieron la significación de “gobierno del pueblo” y por el cual se llevó a cabo una forma particular de gobernar la “ciudad-Estado”. Es preciso establecer, además, que Roma también adoptó principios e instituciones democráticas que han tenido gran relevancia en el mundo actual. La República romana otorgaba derechos políticos como la ciudadanía, que concedía amplios privilegios a quienes la detentaban.

Siguiendo a Dahl, en otros territorios europeos tales como las ciudades del norte de Italia se establecieron sistemas de gobierno representativo por medio de los cuales, con el paso del tiempo y después de grandes reivindicaciones,<sup>4</sup> se les otorgó a comerciantes, banqueros, militares y artesanos el derecho de participación en los cuerpos gubernamentales de las ciudades. En el norte de Europa, el germen de la democracia estaría a cargo de los vikingos, quienes llevaron a cabo asambleas deliberatorias denominadas *Tings*. Más adelante, la democracia surgió acompañada de componentes adicionales: con la aparición de los parlamentos nacionales, conformados por representantes del pueblo y elegidos por ellos, se dio paso al surgimiento de la democracia representativa en general y al sistema parlamentario en particular en Gran Bretaña, Países Bajos y Suiza, entre otros. (Dahl, 1999: 17–29).

En materia de democracia, Europa vivió un proceso lento e incipiente a lo largo de la Edad Media, en cuyo seno se dio la formación del Estado moderno y que tuvo, no obstante, un importante desenlace en 1789. Sin embargo, como una expresión temprana y fundamental en el proceso democrático se dio la formación del sistema político en lo que sería el Estado inglés desde 1215. Por otro tanto tuvo que pasar el Estado francés para gestar lo que hoy conocemos como *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*. El Enciclopedismo francés, las nuevas ideas económicas liberales que surgieron para entonces, y en general, todas las nuevas ideas que constituyeron el movimiento de la Ilustración, sumados a la crisis social, política y económica por la cual estaba pasando el Antiguo Régimen, constituyeron una combinación de inimaginables proporciones que se concretaría en la declaración de los burgueses de una Asamblea Constituyente y en la Toma de la Bastilla por el pueblo el 14 de julio de 1789, y que finalmente quedaría plasmada

---

<sup>4</sup> El autor menciona la creación del *popolo*, una agrupación insurgente de la época.

en tal declaración, garante de la igualdad, libertad y fraternidad de los ciudadanos franceses. Finalmente, en Norteamérica se había gestado, en 1776, una revolución de independencia que traería consigo, en 1787, la redacción de la Constitución, aprobada por los nuevos estados federados al año siguiente, y legitimada en *El Federalista*, una serie de ensayos escritos y publicados por Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, en los cuales se argumentaba la conveniencia para el Estado de las instituciones democráticas.

Y entonces, luego de la II Guerra Mundial, los dos sistemas políticos resultantes del devenir de la historia, la democracia y el totalitarismo (en sus vertientes comunista y fascista) partieron el mundo –y así la historia– en dos grandes bloques, en dos grandes e irreconciliables adversarios, en dos submundos independientes y encontrados: Oriente y Occidente. Y así el siglo XX estuvo determinado por el más extenso de sus conflictos: la Guerra Fría. Estados Unidos, por medio de sus diferentes jefes de Estado, tomó una serie de medidas tendientes a acorralar al poder soviético, con el fin de que este no se expandiera de manera alguna y Occidente no perdiera poder territorial, económico ni ideológico. La primera de ellas, perteneciente al gobierno Truman y denominada *Doctrina Truman*, fue lanzada el 12 de marzo de 1947 y declaró que la nación norteamericana “debe tener por política apoyar a los pueblos libres decididos a resistir a los intentos de avasallamiento llevados a cabo por minorías interiores armadas o ayudadas por presiones exteriores”. (Zorgbibe, 1997: 134). Otra de ellas fue el Plan Marshall para la recuperación de Europa, el cual fue puesto en marcha en julio de 1948 y consistía en medidas de reestructuración política tales como la eliminación de ministerios comunistas en los gobiernos de coalición de Italia y Francia a cambio de ayudas financieras, concesiones y preferencias arancelarias.

Estos hechos, sumados a otros muchos acontecidos a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, tales como la participación de Estados Unidos en la Guerra de Corea (1950), la persecución oficial de los gobiernos norteamericanos a los brotes comunistas latinoamericanos y a los países en los que triunfaban las revoluciones de izquierda en el Tercer Mundo, entre otros, simbolizan la orientación estatal anticomunista.

En 1980 fue elegido el republicano Ronald Reagan como presidente de los Estados Unidos. Aprovechando la imagen de excesiva laxitud del gobierno

Carter, Reagan lanzó una política mucho más agresiva y radical, en la cual se buscaba el bloqueo y la contención definitiva del bloque soviético. La primera premisa de su política era el Unilateralismo, es decir, el abandono de la idea de “liderazgo compartido”, imperante en los gobiernos anteriores.

El unilateralismo reaganista se inspira en una convicción mesiánica según la cual el destino de los Estados Unidos es el de redimir a un mundo en desgracia. Se fundamenta en un anticomunismo de tipo cruzada, como no se había visto en Estados Unidos desde la época de apogeo de John Foster Dulles. Allí donde los presidentes, desde Truman hasta Carter, veían la Guerra Fría como una lucha de poder, Reagan la ha visto como una guerra santa. Ha considerado a la Unión Soviética como no cambiada, no cambiante e incambiable y ha hallado la maldad comunista en la raíz de la mayor parte de los problemas del mundo. (Schlesinger, 1998: 25).

Finalmente, en el mundo contemporáneo reciente, el presidente George W. Bush desarrolló la política de la *Guerra preventiva*, la cual se basa en la toma de la iniciativa bélica por parte de los Estados Unidos por la lucha para acabar con el terrorismo antidemocrático e instaurar en Afganistán y más tarde en Irak un gobierno democrático, desconociendo abiertamente los principios de la Carta de la ONU, en especial el de autodeterminación de los pueblos y el de legítima defensa.

Todo esto es evidencia de la tendencia a la democratización y a la homogeneización de sus valores en el mundo moderno situando este régimen político en un lugar de especial relevancia y de especial protección como valor fundamental de la humanidad.

## **2. La teoría de la Paz Democrática: ideas e ideólogos**

A través de toda la evolución histórica europea e incluso norteamericana puede notarse una clara transformación de las instituciones y los valores políticos, en pro de la defensa de los derechos y libertades del individuo. Desde el siglo XVIII, los principios de la democracia y del constitucionalismo liberal abren la posibilidad de establecer regímenes de igualdad, respeto y libertad,

con la esperanza de ser ésta la puerta abierta hacia la anhelada paz entre los hombres. Así, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, los Estados comienzan a adoptar una serie de principios comunes, conocidos en la actualidad como los Ideales del Constitucionalismo Liberal, los cuales, según Vladimiro Naranjo, son:

1. Dotar a los Estados de una Constitución, de preferencia escrita, en la cual se determinaran los límites a los cuales debía someterse el ejercicio del poder público y a la cual estuvieran sometidos tanto los gobernados como los gobernantes.
2. Separar el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en diferentes titulares, para evitar la concentración de estos poderes en unas solas manos, generalmente las del ejecutivo.
3. Consagrar y garantizar, a través de la Constitución, los derechos individuales y las libertades públicas, de forma tal que unos y otras fueran respetados por los gobernantes.
4. Otorgarle al pueblo la titularidad de la soberanía, evitando que siguiera siendo ostentada por una sola persona: el monarca.
5. Establecer limitaciones y controles precisos al ejercicio del poder por parte de los gobernantes.
6. Consagrar, de modo particular, el derecho de propiedad como un derecho natural de la persona, no sujeto a limitaciones por el gobernante. (Naranjo, 2000: 42-50).

Tales principios son los que fundamentan y conforman las Constituciones como se conocen hoy en día, y por esa razón no constituyen novedad alguna para nosotros. Pero para el siglo XVIII estas disposiciones representaron una verdadera revolución ideológica para las sociedades que las adoptaron, teniendo en cuenta que nunca antes en la historia de los Estados los individuos habían sido dotados de tantos derechos, libertades y garantías como entonces.

De esta manera, la paz pasó de las discusiones axiológicas y éticas a las posibilidades políticas. Para muchos pensadores, la democracia no era sólo una revolucionaria visión política y sociológica de la humanidad: era mucho más que eso, era el único e inequívoco camino hacia una verdadera convivencia

entre los hombres y, por consiguiente, entre los pueblos. Así, si todos los Estados del mundo fueran democráticos o al menos respetaran y acataran los preceptos de la democracia, seguramente no habría guerras entre los pueblos. Esa conclusión a la que se llegó desde mucho antes de la Guerra Fría es la gran premisa de la Teoría de la Paz Democrática.

En el año 1795 Kant escribió *La Paz Perpetua*, texto en el cual el autor construye una teoría acerca de las posibilidades de existencia de paz entre los hombres. Según Kant, una sociedad de Estados es un conjunto de sociedades civiles, cada una de las cuales está establecida y constituida por medio de un pacto social.<sup>5</sup> Este pacto o contrato elimina el estado de naturaleza de los individuos y los subordina, garantizando a cambio de esta cesión de poder la seguridad y la garantía de que sus derechos no serán vulnerados. Como cada uno de los Estados está constituido bajo tales preceptos, la comunidad de Estados que éstos conformen estará construida sobre los mismos principios fundantes, lo cual, entonces, garantizará que no exista la guerra entre ellos, pues sólo en el estado de naturaleza es posible legitimar la guerra como medio necesario para hacer exigibles los derechos de cada uno, debido a que en este estado existen relaciones determinadas por la fuerza sobre los más débiles.

Por lo mismo, como los Estados no se encuentran en el estado de naturaleza en el que se están inicialmente los hombres, no es posible que entre ellos creen una sociedad civil y suscriban un contrato social, ya que cada uno de ellos posee soberanía en el territorio que ocupa y sobre las personas que habitan allí. En palabras del autor,

[...] Efectivamente, los Estados poseen ya una Constitución jurídica interna, y, por lo tanto, no tienen por qué someterse a la presión de otros que quieran reducirlos a una Constitución común y más amplia, conforme a sus conceptos de derecho [...]. Tiene, pues, que establecerse una federación de tipo especial [...]. Esta federación no se propone recabar ningún poder del Estado, sino simplemente mantener y asegurar la libertad de un Estado en sí mismo, y también la de los demás Estados federados, sin que ellos hayan de someterse por ello –como los individuos en el estado de naturaleza– a leyes políticas y a una coacción legal. (Kant, 2007).

---

<sup>5</sup> Esta idea de contrato social ya había sido creada y argumentada por pensadores modernos catalogados, por lo mismo, como “contractualistas”: John Locke, Thomas Hobbes y Jean Jacques Rousseau.

Por lo mismo, es preciso crear una “federación” de Estados libres (que en el sentido contemporáneo correspondería más a la figura de la Confederación), en la cual los Estados acuerden unos principios necesarios para su convivencia, pero sin perder el derecho de cada uno de legislar, gobernar y administrar justicia, y todos los demás que enmarca la soberanía. Principios como el derecho de ciudadanía mundial, el cual consiste en garantizar una hospitalidad global, esto es, una garantía de los ciudadanos, independientemente del Estado al que pertenezcan, de recibir un trato respetuoso y humano en todos los lugares del mundo, siempre que éstos tengan una actitud pacífica.

Según Arend Lijphart, la democracia mundial garantiza la armonía entre los pueblos, incluso en un ambiente de diversidad cultural. Este autor afirma que los países democráticos pueden lograr la “acomodación” política de variadas subculturas con ayuda de acuerdos o consensos. Esto, a través de la “democracia consociativa”, la cual consiste en la coalición de líderes políticos después de las elecciones, asegurando que cada una obtendrá un número de escaños en el Parlamento dependiendo de su número de votos. Este sistema fue implantado con éxito en países como Suiza, en cuyos cantones se han hablado diferentes lenguas y practicado el protestantismo y el catolicismo. (Lijphart, 1977: 53–103).

Por su parte, Robert Dahl afirma que, en efecto, existe una tendencia mundial en la historia contemporánea de adopción de la democracia. Esto, afirma, se debe a varios factores. Primero, los pueblos anteriormente colonizados por las potencias europeas adquirieron su independencia, apoyados por los principios, valores y organismos de la comunidad internacional. Esto hizo que colapsaran los regímenes totalitarios y se acogiera el sistema democrático. Segundo, la tendencia a las dictaduras militares también se hizo menor debido a que se demostró la incapacidad de las fuerzas armadas para asumir los retos y las exigencias de las sociedades modernas. Además, dictaduras como la argentina y la chilena colapsaron y fueron juzgadas de forma especialmente severa, incluso, después de varias décadas.<sup>6</sup> Tercero, con el fracaso de todos los regímenes antidemocráticos se descartaron todo tipo de valores que no fueran los democráticos. “Nunca antes en la historia humana habían apoyado tantos

---

<sup>6</sup> De hecho, el 22 de diciembre de 2010, el dictador Rafael Videla, quien gobernó el Estado argentino de 1976 a 1981, fue condenado a cadena perpetua al ser hallado culpable de varios delitos de lesa humanidad ejecutados contra sus opositores, en un juicio seguido contra 30 líderes del régimen.

pueblos las ideas e instituciones democráticas”, (Dahl, 1999: 9). Cuarto, la economía de mercado produjo crecimiento económico en general, lo cual llevó a la gente a simpatizar con el liberalismo económico y con la democracia. Y quinto, en los países en los que la existencia de diversas subculturas hacía difícil la implementación de los valores de la democracia a todos ellos se llevaron a cabo grandes consensos y se pudo llegar a un acuerdo de principios.

Así, si los Estados están de acuerdo en que la democracia es preferible a cualquier otro sistema posible y por tanto está de acuerdo con una serie de principios e instituciones fundamentales, no hay razón para hacer la guerra entre los pueblos. (Dahl, 1999: 176–185).

### 3. John Rawls y la apología a la Paz Democrática<sup>7</sup>

En sus escritos, Rawls fue uno de los mayores defensores de la Teoría de la Paz Democrática. Según él, la paz entre los pueblos no es una idea imposible de realizar, sino una *utopía realista* que requiere de una serie de condiciones para hacerse palpable.

Según Rawls, el derecho de gentes, esto es, la concepción política de principios y postulados democráticos liberales, que sirve como fundamento ideológico de un tipo particular de comunidad internacional, debe ser acatado por todos los pueblos, hasta establecer una sociedad mundial de naciones liberales y *decentes*.<sup>8</sup> Si se hacen efectivos los términos de cooperación acordados inicialmente bajo una *segunda posición original*,<sup>9</sup> los pueblos van a comenzar a

---

<sup>7</sup> Esta parte del ensayo se hace con base en el capítulo V del libro de Rawls: *El Derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*, anteriormente citado.

<sup>8</sup> Pueblos decentes, entendidos por el autor como aquellos pueblos que, sin ser liberales, acatan y respetan los principios de la democracia liberal.

<sup>9</sup> La posición original es un modelo de representación rawlsiano. En la sociedad civil definida por los contractualistas y asumida por Rawls para fundamentar su tesis, las personas, sumidas en un estado de naturaleza, se asocian y suscriben un acuerdo para que sea un criterio objetivo y preexistente el que fije los límites entre lo justo y lo injusto; en pocas palabras, para que sea el Derecho, y no la fuerza física, quien administre justicia. Las obvias y naturales diferencias entre quienes participan de la asociación crean la necesidad de acordar previamente un *velo de ignorancia*, tras el cual todos se sitúen en el mismo punto, y así puedan firmar un contrato en igualdad de condiciones. Esto es lo que John Rawls llama *Posición original*.

En una sociedad de pueblos puede darse la misma situación. Si los pueblos organizados políticamente en Estados, con su soberanía y con el derecho de defenderla por medio de las armas, deciden asociarse por medio de un contrato por el cual se sitúen junto con los demás tras un velo de ignorancia, entonces se estará generando una *Segunda posición original*, en la cual los pueblos, así como los ciudadanos, se reconocen libres e iguales entre sí porque cada uno de ellos es una sociedad democrática, creada

generar una confianza recíproca que podrá garantizar, finalmente, la paz entre ellos, pues estos principios se harán parte fundamental de su naturaleza moral, de su *ideal de conducta*. Para el autor, entonces, la paz no será sólo un ideal de la humanidad sino el estado de cosas de la sociedad mundial.

Condiciones como las virtudes de la perseverancia, laboriosidad, puntualidad y probidad generadas por el comercio entre los pueblos, instituciones sociales acordadas previamente por ellos y garantizados por la comunidad internacional en conjunto, prosperidad económica generada por la apertura de mercados, ausencia de coerción sobre religiones o lenguas comunes, consensos entre culturas (el “*consocialismo*” de Lijphart), entre otras, generan que no existan conflictos de intereses entre los pueblos y por tanto que surja la “paz por satisfacción” de Aron.

Bajo estas premisas se hace inoficiosa y carente de sentido la guerra entre los pueblos. De hecho, la historia le da la razón a Rawls pues, como él mismo argumenta:

[...] desde 1800 las sociedades liberales firmemente establecidas no han luchado entre sí. Ninguna de las más famosas guerras de la historia tuvo lugar entre pueblos democráticos liberales establecidos [...]. A partir de este hecho, me gustaría pensar que una sociedad de pueblos democráticos, cuyas instituciones básicas están bien ordenadas por concepciones liberales de la justicia y equidad, aunque no necesariamente por la misma concepción, es estable por las razones correctas, (Rawls, 2001: 65).

En cuanto a las democracias actuales, las cuales son defectuosas y están llenas de vacíos, Rawls afirma que no son incompatibles con la Teoría de la Paz Democrática y el derecho de gentes, pero deben afianzarse en algunos puntos para que esta teoría se haga más posible: es preciso que los individuos entiendan y apoyen las instituciones políticas de la democracia para que el sistema se encuentre legitimado por el pueblo. En palabras de Dahl, es fundamental una *cultura política democrática*.<sup>10</sup> Además, la sociedad debe estar de acuerdo

---

por medio de una Constitución y basada en principios liberales.

<sup>10</sup> Es decir, una cultura de ciudadanos que creen lo siguiente: “que la democracia y la igualdad política son fines deseables; que el control sobre el ejército y la policía debe estar completamente en manos

en que la guerra sólo está legitimada contra los Estados no liberales en casos de legítima defensa o en situaciones graves de violación a los Derechos Humanos. Y por último, quienes gobiernan todos los pueblos deben crear mecanismos para hacer que se garanticen los derechos y libertades que están previstos en las Constituciones y en los textos internacionales de Derechos Humanos, de manera permanente y efectiva (igualdad de oportunidades, distribución equitativa de la riqueza, medios necesarios para garantizar no sólo la vida sino la dignidad humana, educación, ambientes de seguridad y salubridad públicas, derechos políticos, entre otros).

#### **4. Razones de Estado y Legitimidad: el Fundamentalismo democrático**

La Teoría de la Paz Democrática es la que actualmente estructura los cimientos de la política exterior mundial. Legitimada por analistas, politólogos, sociólogos y dirigentes políticos, esta teoría constituye casi un dogma de las relaciones internacionales contemporáneas. En efecto, personajes como los mencionados anteriormente aducen que, con base en premisas históricas e incluso lógicas, es válido deducir que las democracias no hacen guerras entre ellas y que, por consiguiente, más sistemas democráticos existan en el mundo y entre más efectivas sean éstos, mayor será el estado de armonía entre los hombres y más cerca estará la humanidad de su ideal de paz.

Pero no es sólo la paz la ventaja que, según los defensores de ésta teoría, trae para el mundo la democracia. Alcanzar la paz democrática implica estar dotado de una serie de condiciones que son generadas por los regímenes liberales de lo cual, por demás, se infiere que un régimen no democrático no garantiza ni puede garantizar más que pobreza, subdesarrollo, corrupción, agresión e injusticia. Por consiguiente, la falta de democracia es la responsable de la guerra en el mundo, y la democracia es el único antídoto posible para devolver la paz a la Humanidad.

En este sentido, toda lucha emprendida en pro de la democracia es legítima en tanto logre librar al mundo de todo lo que no sea democrático. Y en ese sentido, entonces, los Estados democráticos —que en el mundo contemporáneo

---

de líderes electos; que las instituciones democráticas deben ser preservadas; y que las diferencias y desacuerdos entre los ciudadanos deben ser tolerados y protegidos". (Dahl, 1999: 178).

equivalen a los países desarrollados—, están legitimados a intervenir política, económica y militarmente en los Estados no democráticos, con el fin de preservar el *statu quo* mundial, o, en palabras de Rawls, la “estabilidad por las razones correctas”.

Sin embargo, la democracia como bandera del derecho internacional es un sistema reciente, demasiado joven como para atribuirle la responsabilidad mesiánica de “salvar a la humanidad”. De hecho, la democracia fue la vencedora en el escenario de la Guerra Fría hace poco más de 15 años, lo cual deja en entredicho su infalibilidad y sugiere centrarla más como un fenómeno histórico susceptible de ser analizado minuciosamente en el quirófano de la ciencia política.

Entonces, ¿hay razones suficientes para considerar que la sociedad democrática mundial generará el fin definitivo de la guerra? ¿No implica esta teoría el riesgo de que se legitime el fanatismo, la exclusión y la violencia en nombre del noble objetivo de lograr la paz entre los hombres?

En primer lugar, es importante reconocer la multiplicidad de conceptos acerca de lo que puede y no puede ser democrático. Aun cuando en el escenario académico mundial existen una serie de postulados teóricos acerca de los valores y las instituciones democráticas, aún no hay un consenso sobre el tema.

La falta de consenso sobre qué es una democracia resulta, si cabe, más evidente al revisar las tablas compiladas por varios investigadores. Mientras Doyle identifica 50 democracias en 1982, Russett reduce la cifra a 34 en 1986. El primero considera que Sri Lanka, México, Honduras, Senegal e India son Estados liberales, el segundo los tilda de “anocracias”, un difuso término que engloba a 42 países y los coloca en el limbo para ser considerados democracias o autocracias según los requerimientos estadísticos (Raich, 2002: 2).

Esto evidencia claramente la debilidad conceptual que aún predomina al hablar de las democracias reales, pues prácticamente en ningún lugar del mundo puede hablarse de la existencia de representaciones fidedignas de lo que los teóricos han llamado democracia. La democracia es más un deber ser, un ideal

moral, y en ese sentido ella, en sí misma, es una cosa y el camino que se escoja para alcanzarla es otra, con una carga moral independiente y distinta.

En segundo lugar, la Teoría de la Paz Democrática se basa en el supuesto de que la democracia es el fin ideológico de la historia. Si la democracia es el sistema de gobierno más perfecto de todos los tiempos, aducen, es inconcebible adoptar un sistema mejor. Sin embargo, aun cuando son innegables las ventajas de la democracia, pues sería una mentira desconocer que la democracia, como valor universal, es realmente deseable, afirmar que por esa razón todos los pueblos están obligados a adoptarla, incluso en contravía de su cultura y sus tradiciones, es un hecho que contraviene incluso a la democracia misma.

El hecho de monopolizar las “reglas de juego” mundiales desconoce que hay sociedades que podrían encontrar una forma diferente de constituirse pacíficamente e, incluso, de existir; desconoce abiertamente su legitimidad. Pero sobretodo, esta coacción genera los efectos que busca evitar: genera un conflicto motivado por la exclusión y por la negación de valores tradicionales no occidentales.

En tercer lugar, es contradictorio afirmar que las democracias brindan la paz, si ellas mismas no son pacifistas. De hecho, tal teoría pone de presente la legitimidad de una intervención militar en Estados no democráticos, en pro de la defensa de los Derechos Humanos. Desde el 11 de septiembre de 2001, no sólo los Estados Unidos, sino muchos países de la comunidad internacional apoyaron y justificaron la intervención militar a Irak por razones de seguridad mundial. A pesar de que su objetivo era la paz —o en palabras de George W. Bush, la *guerra preventiva*—, se inició un conflicto armado de inimaginables proporciones —probablemente más “inimaginables” de lo que los medios de comunicación revelaron al público— y nunca encontraron las armas de destrucción masiva que pondrían en peligro al mundo entero. “Si es cierto que las democracias, sus ciudadanos y sus políticos no son violentos, si es cierto que la paz es parte de la naturaleza intrínseca de toda democracia: ¿por qué entonces las democracias han librado tantas guerras como —y con— los países autoritarios?”. (Cohen, 1994: 209).

El fenómeno de la violencia no puede ser explicado desde una mirada tan superficial como la de la falta de democracia. La historia ha demostrado que la violencia trasciende a cualquier sistema político, tal vez porque es inherente

a la naturaleza humana y social del individuo, razón por la cual tal vez no sea la democracia el antídoto eficaz para erradicarla definitivamente.

El poder, el interés propio, la ambición, la exclusión, la xenofobia, el odio, la excesiva razón o las incontenibles pasiones humanas serán siempre factores que pondrán en riesgo la convivencia. No creo posible pretender explicar todo esto en términos de “democracia” *versus* “lo demás” y desde ahí aspirar a buscar una solución.

Por esta razón, la teoría no explica por qué democracias derrocan demócratas para instalar a dictadores (Estados Unidos contra Allende); por qué dictadores derrocan dictadores para instalar a demócratas (Nigeria en Sierra Leona); por qué democracias apoyan a radicales (Estados Unidos y Pakistán a los Mujahidin y los Talibán); por qué tienen aliados autócratas (Estados Unidos/Arabia Saudí, Francia/ex-Zaire); intervienen en guerras entre Estados no democráticos (guerras periféricas, Irak-Kuwait); padecen guerras civiles (Estados Unidos, Filipinas); no les importa que ciertos procesos democráticos sean interrumpidos por las armas (Argelia); apoyan dictaduras presentándolas como democracias (Uganda); no se ponen de acuerdo sobre cómo tratar a países no democráticos (uso de la fuerza o no sobre Irak, bloqueo de Cuba). (Raich, 2002: 5).

En cuarto lugar, es importante establecer cuáles son los medios de los que pueden valerse los Estados para luchar por la preservación de la democracia. Suponiendo que fuera legítima la lucha por lograr, como diría Jordi Raich, “*el país de las maravillas*” liberal, no pueden justificarse todas las actuaciones de la comunidad internacional para lograr este fin. Incluso, la intervención militar a un Estado no liberal por graves vulneraciones a los Derechos Humanos, como propone Rawls, debería tener una serie de limitaciones que apunten a que los interventores, los “libertadores”, no terminen siendo los verdugos de la historia. Haciendo de nuevo un paralelo con la realidad mundial, en virtud de la Teoría de la Paz Democrática la sociedad mundial tendría que haberse opuesto a una cruenta intervención militar que nunca pudo justificarse. No oponerse sería tanto como darle la razón a Maquiavelo, aceptando que, efectivamente, el fin sí justifica los medios.

Todo lo anterior evidencia que la Teoría de la Paz Democrática no es tan sólida como parece. Si bien sus postulados parecen loables y sus ideales son altamente persuasivos, es pretencioso e incluso irresponsable centrar todo el problema mundial en términos de principios e instituciones. Tal vez es mucho más que eso. Tal vez el problema mundial no es sustancial sino procedimental, fáctico, pero sobretodo ético, más que político.

Pretender que la democracia sea la solución del futuro no permite llenar los vacíos del presente, e incluso genera el riesgo inminente de monopolizar los fundamentos mismos de la convivencia entre los hombres. Y quizá no es tan cierto eso de que la democracia nació siendo incompatible con la guerra y morirá en esa realidad: toda idea totalizadora implica exclusión y toda exclusión genera excluidos. Son los excluidos quienes han sido actores de todo tipo de conflictos —y de esto puede dar fe toda la historia de Colombia—, y son ellos, los pueblos no liberales, los que a través de sus tradiciones y creencias ven como un imposible moral la adopción de principios de democracia, propiedad privada y economía de mercado, quienes darán respuesta a la historia de si es o no verdad que la democracia merece ser asumida, así sea por la fuerza, como una ley moral universal. En palabras de John Owen,

[...] la democracia no es algo que pueda transplantarse a otro país sin sufrir alteraciones porque depende de una delicada combinación de convenciones, costumbres, tradiciones, precedentes, instituciones y creencias. Las consideraciones estratégicas influyen en las decisiones políticas independientemente del sistema de gobierno del país, por ello “cuando el interés nacional aconseje la guerra contra una democracia los liberales redefinirán al otro país como despótico; cuando se requiera la paz con un régimen autocrático lo redefinirán como democracia”. (Owen, 1994: 121).

Así, sin desconocer las ventajas de la democracia y el logro que ella constituye para la humanidad, es un despropósito asegurar que esa es una evidencia suficiente para establecer la profecía en la que se basa la Teoría de la Paz Democrática. En palabras de Jordi Raich, “la teoría pasa de proponer que las democracias no luchan entre sí a profetizar que un mundo con sólo democracias sería un remanso de paz, algo imposible de probar” (Raich, 2002: 6).

En cuanto a la historia reciente, puede que nadie juzgue a quienes, en nombre de la paz y con ayuda de las armas, intervengan los territorios y arrasen mucho más que su falta de democracia. Tal vez sean los mismos jueces y tribunales los que aplaudan y legitimen su labor mesiánica de “libertadores de la Humanidad”. Pero es cierto también que la justicia no termina donde se acaba el Derecho:

[Porque] allí donde el oficio de los jueces llega a su límite, el de los historiadores apenas comienza [...] Y aun cuando muchas veces la justicia deviene una aspiración irrealizable, la necesidad de comprender lo ocurrido y de dejar sentado un testimonio para las generaciones futuras subsiste, sin que pueda oponérsele el beneficio de la amnistía, la excepción de la prescripción o el argumento de la sustracción de materia. Cuando ya la justicia no puede dar una respuesta, la historia sigue siendo una esperanza. [...] quizás, es la historia, y no la justicia, el camino más expedito hacia la paz. (Molano, 2006).

## Bibliografía

- COHEN, Raymond. 1994. "Pacific Unions: a reappraisal of the theory that democracies do not go to war with each other." *Review of International Studies* 20: 207–223.
- DAHL, Robert. 1999. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- FUKUYAMA, Francis. 1992. *The End of History and The Last Man*. London: Penguin Books.
- KANT, Inmanuel. 2007. *La paz perpetua*. Buenos Aires: Prometeo.
- KOSMINSKY, Evgeny. 1991. *Historia de la Edad Media*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MOLANO, Andrés. 2006. "Lecciones para la historia." *Revista Portafolio*, 22 de marzo.
- NARANJO, Vladimiro. 2000. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: Temis.
- OWEN, John M. 1994. "How Liberalism Produces Democratic Peace." *International Security* 19, N° 2: 87–125.
- RAICH, Jordi. 2002. *La Teoría de la Paz democrática*. <http://www.jordi-raich.com/Articulos/A14-Pazdemocratica.pdf>
- RAWLS, John. 2006. *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2001. *El Derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*. Barcelona: Paidós.
- SCHLESINGER JR., Arthur. 1998. "Una visión demócrata de la política exterior." *Ciencia Política* 11: 23–42.
- SEN, Amartya. 2006. *El valor de la democracia*. Barcelona: Editorial El Viejo Topo.
- ZORGBIBE, Charles. 1997. *Historia de las Relaciones Internacionales: del sistema de Yalta hasta nuestros días*. Madrid: Alianza.

# NUEVAS GUERRAS, TERRORISMO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: ¿DISCREPANCIAS IRRECONCILIABLES?

Oscar David Andrade Becerra

*Investigador*

*Observatorio de Construcción de Paz*

*Universidad Jorge Tadeo Lozano*

*oscardab1@gmail.com*

## **Presentación**

El artículo explora la viabilidad de los procesos de construcción de paz en un contexto de transformación de la guerra y exacerbación del terrorismo. En el primer apartado se exponen los cambios en lo concerniente a las relaciones sociales y políticas de la guerra, la economía y las formas de conducción bélica aparejadas a las nuevas guerras, así como sus principales implicaciones para los procesos de construcción de paz. En el segundo apartado se analiza brevemente cómo los cambios en la connotación del terrorismo y su entrelazamiento con otras formas de violencia han impuesto serios obstáculos para los procesos de construcción de paz. Finalmente, en el tercer apartado se proponen algunos ajustes para que la construcción de paz se acomode a las dinámicas de las nuevas guerras y el terrorismo y pueda buscar salidas a la complicada violencia contemporánea.

## **1. Nuevas guerras: deformación del conflicto y alejamiento de la paz**

Tradicionalmente, la construcción de paz se ocupa de la prevención y solución de conflictos armados a través de diversos mecanismos y del establecimiento de estructuras que permitan la consolidación de la paz y la estabilización de la sociedad con el fin de evitar la reactivación del conflicto. Sin embargo, el mundo contemporáneo expone mutaciones en los conflictos que plantean serios desafíos para la construcción de paz.

Clásicamente, la guerra se ha entendido como una disputa librada por Estados legalmente detentadores del *jus ad bellum* (derecho a la guerra) en la cual participan ejércitos regulares que combaten en un *theatrum belli* siguiendo ciertas reglas y limitaciones -*jus in bello* (derecho en la guerra)-. De igual forma, y pese a que el incumplimiento del *jus in bello* era frecuente, los conflictos internos se justificaban por el recurso a esos criterios, reconociéndose a las sociedades el derecho a la rebelión y la autodeterminación.

No obstante, desde la segunda posguerra mundial esta concepción se ha venido transformando. Autores como Mary Kaldor y Herfried Münkler han captado esta dinámica en sus conceptualizaciones sobre las nuevas guerras. Éstas no responden a los postulados de las *viejas guerras* en lo relativo a los actores involucrados, la forma como se conducen las hostilidades y las fuentes de financiación. Por el contrario,

Son guerras libradas por redes de actores estatales y no estatales [...] Son guerras en las que son raras las batallas, donde la mayor parte de la violencia se dirige contra la población civil en consonancia con las tácticas de la contrainsurgencia y de la limpieza étnica. Son guerras donde se derrumban las recaudaciones tributarias y la financiación del esfuerzo bélico se realiza mediante el robo y el saqueo, el comercio ilícito y demás ingresos generados por la guerra. Son guerras donde la distinción entre combatientes y excombatientes o entre violencia legítima y criminal se difuminan. Son guerras que exacerbaban la desintegración del Estado —caída del producto interno bruto, pérdida de ingresos tributarios, pérdida de legitimidad, etcétera—. Ante todo, cimientan nuevas identidades sectarias (religiosas, étnicas o tribales) que socavan el sentido de una comunidad política compartida. De hecho, se podría incluso afirmar que éste es precisamente el sentido de estas guerras. Recrean el sentido de la comunidad política a través de nuevas líneas divisorias, mediante la promoción del miedo y el odio. Crean nuevas distinciones entre amigos-enemigos. (Kaldor, 2006: 13)

En el marco de las nuevas guerras los Estados abdicar su condición de monopolizadores fácticos de la guerra, posición que pasa a ser ocupada, cada vez más frecuentemente, por actores paraestatales y privados -desde señores

de la guerra y guerrillas locales hasta redes terroristas globales, pasando por empresas mercenarias transnacionales- para los que la guerra se ha convertido en un campo de actividad constante (Münkler, 2005: 1). En ese sentido, las guerras de nuevo cuño traen aparejadas transformaciones en las relaciones sociales y políticas de la guerra, en la economía de guerra y en las formas de conducción bélica.

Las primeras se relacionan directamente con la desintegración de las formas de cohesión social y el colapso estatal. Ciertamente, en la perspectiva de Kaldor (2007), los efectos más perversos de la globalización se hacen sentir al fomentar el desarrollo y difusión de una política de identidad radical y exclusivista, bajo la cual los grupos humanos se movilizan en torno a una identidad étnica, racial o religiosa con el fin de demandar más poder del Estado. Esta forma de identidad formulada no necesariamente está sustentada en el pasado, sino que, a pesar de que toma elementos tradicionales, tiene características contemporáneas como la expansión nacional y transnacional y la capacidad para la movilización política sobre la base de las nuevas tecnologías (Olcese, 2007).

El surgimiento de poderes que disputan la autoridad del Estado provoca el colapso del mismo en la medida que impugna las potestades estatales tradicionales. En primer lugar, la imposibilidad de recaudar impuestos, sumada a la corrupción de los funcionarios públicos, produce la escasez de recursos y el recorte del gasto público (Olcese, 2007). En segundo lugar, la violencia se privatiza y se pierde el monopolio sobre las armas y los instrumentos de coerción física como resultado de la creación de grupos armados particulares y de la pérdida de control oficial sobre las fuerzas militares. Como corolario de todo lo anterior, el Estado pierde el dominio sobre el territorio y la población, lo que genera la disputa, en mayor o menor medida, con los poderes emergentes. En suma, estos fenómenos causan una disminución en la legitimidad del Estado y el desbordamiento de la violencia.

A diferencia de la economía de guerra tradicional, que se refiere a un sistema totalizante, centralizado y autárquico en el cual la mayoría de la población es involucrada en el esfuerzo bélico, en la nueva economía de guerra la producción nacional y la participación de la población son mínimas, los actores carecen de legitimidad y se fomentan las prácticas depredatorias y la dependencia del apoyo externo (Olcese, 2007; Collier and Hoeffler,

2004). Efectivamente, muchos de los actores que participan en las nuevas guerras son verdaderos “empresarios de la guerra” que conducen los conflictos bélicos por su propia cuenta y consiguen los recursos necesarios para ello de diversas maneras: apoyo financiero privado, de Estados y de comunidades de emigrantes; venta de derechos de perforación y excavación en las zonas bajo su control; tráfico de drogas, armas y personas; extorsión; captación y tráfico ilícito de la asistencia humanitaria (Münkler, 2005: 1). Esta nueva economía de guerra no respeta los límites ecológicos, culturales ni éticos y, aunque en la superficie no suponga siempre una violencia fáctica, sus medios se basan en la coerción y el control (Shiva, 2007).

Las dinámicas de las nuevas guerras pueden tener impactos sobre la economía legal, pues el comercio exterior puede verse afectado por las medidas tomadas para evitar la expansión de las actividades ilícitas de los grupos que actúan en ciertos países, como por ejemplo el cierre de fronteras o las sanciones económicas (Olcese, 2007); asimismo, la violencia en las zonas limítrofes puede causar desplazamientos de la mano de obra, afectando las economías locales. De hecho, la violencia no termina en las demarcaciones entre países sino que se extiende con los flujos de refugiados, proyectando la política de identidad a los países vecinos que reciben a más personas en peligro (Kaldor, 2007).

En cuanto a la mutación de los medios y los fines de la guerra, se vislumbran varios fenómenos interesantes. En primer lugar, el control político del territorio adquiere mayor relevancia que el militar. Sin embargo, este control político no se da bajo la forma de una ideología, sino mediante la lealtad a una denominación particular, de tal forma que en las nuevas guerras no se busca crear un entorno favorable para la subversión, sino uno desfavorable para todo aquel que los actores en conflicto no pueden controlar (Olcese, 2007). En esencia, esto implica un desbordamiento de la violencia asociado con el surgimiento de las guerras totales, en las cuales los medios de destrucción son llevados al extremo y el enemigo es completamente deshumanizado, convirtiendo el exterminio en el objetivo de la guerra.

Estos conflictos son de tipo ontológico, en los cuales cualquier tipo de identidad -racial, étnica, religiosa, nacional, política- se torna irreducible y esencialista y justifica la radicalización del antagonismo hasta las últimas con-

secuencias. Un componente común de estas guerras es la apropiación por parte de alguno de los partícipes de nociones universales que buscan legitimar su lucha y descalificar absolutamente al adversario. Conceptos como paz, derecho, justicia, progreso y civilización se utilizan de forma distorsionada con una pretensión clara: negarle al enemigo la calidad de humano, declararlo *hors-la-loi* y *hors l'humanité* y por consiguiente llevar la guerra a la extrema inhumanidad. Las guerras de esta especie son necesariamente de particular intensidad y crueldad, puesto que, superando lo político, descalifican todos los aspectos del enemigo (moral, estético, etc.) y lo transforman en una especie de monstruo feroz que no puede ser sólo derrotado sino que debe ser aniquilado (Schmitt, 2001).

En segundo lugar, los grupos armados comienzan a combinar tácticas y estrategias de la guerra regular con la guerra de guerrillas y a desarrollar nuevas modalidades de violencia caracterizadas por el involucramiento de la población civil en las hostilidades. Aunque puede afirmarse que la victimización de la población civil es una situación permanente en cualquier conflicto y no es un fenómeno propio de las “nuevas guerras”, lo cierto es que en los conflictos contemporáneos el problema ha aumentado de forma alarmante: mientras en la Segunda Guerra Mundial la mitad de las víctimas fueron civiles, en los conflictos armados acaecidos durante las últimas décadas la proporción ha sido del 80% (Olcese, 2007).

Además, el fenómeno verdaderamente inquietante de las nuevas guerras es que se busca involucrar a la mayor cantidad de personas en los crímenes perpetrados para establecer una complicidad compartida y perpetuar el odio hacia el “otro”. Este fenómeno se observa claramente en los episodios de violencia religiosa y racial, en los cuales amplios sectores de la población intervienen directamente en las matanzas sin necesidad de ser combatientes o militantes de grupos armados o sectas radicales. En ese sentido, en las nuevas guerras la población civil puede ser simultáneamente víctima y victimaria, haciendo sumamente difícil distinguir los límites del conflicto y los roles sociales, políticos y militares al interior del mismo.

En un contexto en el cual los combatientes, la población civil y las autoridades no están claramente definidos, la complejidad de establecer procesos de construcción de paz aumenta. En gran parte, éstos se cimientan en roles claros

que permiten negociaciones, acuerdos, mediaciones, e incluso la imposición de penas. Cuando las partes en conflicto se superponen es difícil desarrollar procesos de construcción de paz porque no se pueden establecer responsabilidades ni compromisos. Además, la desintegración social, el colapso estatal, el fortalecimiento de los actores armados y la victimización de las organizaciones de la sociedad civil (nacionales e internacionales) dificultan que se den las condiciones para emprender procesos de paz satisfactorios. De igual forma, en unas guerras que buscan perpetuarse debido a los inmensos beneficios que pueden extraerse de ellas, el horizonte de la paz desaparece.

Lo anterior se agrava por el hecho de que las lógicas de las nuevas guerras, bajo las cuales las identidades se tornan irreductibles y la violencia alcanza niveles bárbaros porque el exterminio se convierte en el objetivo de la confrontación, hacen muy complicado desactivar las hostilidades y construir un escenario que permita la reconciliación social. La política de identidad que alimenta a las nuevas guerras hace creer que la existencia propia depende de la eliminación del contrario. En estas guerras no están en juego modelos de organización política o económica antagónicos, los cuales pueden ser impuestos uno sobre el otro -a través de la guerra o de la conquista de los mecanismos institucionales- o sincretizados a través de la negociación o la presión, sino la identidad irreconciliable de los grupos. Cuando una guerra no tiene un objetivo político o económico cuya satisfacción daría lugar a la cesación de las hostilidades, sino que se propone un objetivo absoluto como la eliminación del “otro”, se cierran los caminos para la paz.

## **2. Terrorismo: desdibujamiento de las amenazas e incertidumbre para la paz**

El terrorismo es un concepto que escapa a cualquier intento de definición. A lo largo de la historia su significado ha oscilado según el vocabulario político y el pensamiento de la época. De igual forma, múltiples enfoques teóricos han debatido largamente sobre el terrorismo, intentado establecer tipologías y categorías universalmente aceptadas que, a través de la identificación de actores, mentalidades, conductas y situaciones específicas, caractericen con claridad el fenómeno. El corolario de esta situación es la imposibilidad de alcanzar una definición universal e indiscutida, expresada en categorías con-

ceptuales, políticas y jurídicas claras que permitan orientar las acciones de los actores estatales e internacionales. Por ende, el concepto se termina utilizando de forma circunscrita, es decir, aplicado a situaciones particulares o siguiendo enfoques específicos, o claramente tendenciosa, definiendo arbitrariamente las situaciones y los sujetos a los cuales se aplica según conveniencias políticas, económicas e incluso culturales.

La falta de definición, sin embargo, no evita que el terrorismo se manifieste como una grave forma de violencia que se vale de la espectacularidad y la indistinción de blancos -de hecho, el ataque premeditado a la población civil es un componente innegable del terrorismo- para generar miedo con el fin de lograr un objetivo. Una alternativa que permite salvar la indefinición conceptual y captar el problema que este fenómeno representa en el mundo contemporáneo es sugerir que, de facto, existen varios tipos de terrorismo y que la definición del mismo depende, al menos parcialmente, de a cuál se esté haciendo referencia. En ese orden de ideas, es necesario distinguir por lo menos dos clases: terrorismo de conflictos y súper-terrorismo (Stepanova, 2003: 3-4).

El primero está vinculado a la agenda de un conflicto armado particular, dentro de la cual los grupos involucrados en actividades terroristas eligen identificarse abiertamente con una causa política y formulan sus objetivos. Aunque ambiciosas, estas metas son siempre limitadas (como la independencia, mayor autonomía o la simple liberación de prisioneros políticos). Los medios y armas que se utilizan son en su mayoría estándar, fácilmente accesibles, no muy avanzadas y a veces incluso primitivas (Stepanova, 2003: 4). Esencialmente, esto significa que el terrorismo tiene un carácter político y se puede diferenciar de otros tipos de violencia. En el marco de un contexto prebélico o de un conflicto armado abierto, el recurso al terrorismo se da en función de la búsqueda de cambios profundos en el régimen político o de la defensa del *statu quo* (Borrero, 2010: 59-60; Vélez, 1999: 88). En ese sentido, el terrorismo es violencia, o la amenaza de violencia, utilizada en aras de un objetivo político, lo cual muestra otra característica fundamental del terrorismo: ser un acto planeado, calculado y sistemático (Hoffman, 1999: 17).

Históricamente, el terrorismo ha sido una estrategia utilizada en el marco de los conflictos armados. En principio (entre la Revolución Francesa y la

década del setenta del siglo XX) estuvo ligado a los valores de la democratización, la descolonización, la autodeterminación de los pueblos y la lucha contra las desigualdades sociales y económicas. Durante este largo período el terrorismo tenía una connotación revolucionaria, asociada a la creación de sociedades nuevas y mejores en sustitución de los sistemas políticos absolutistas, corruptos y antidemocráticos; de igual forma, era un método de lucha frecuentemente reivindicado por las organizaciones nacionalistas y separatistas para luchar contra la dominación colonial (Hoffman, 1999; Laqueur, 2003).

Pese a que el terrorismo de conflicto es una estrategia de guerra asimétrica que no tiene objeción para atacar despiadadamente a la población civil, es una amenaza definida, en la medida que sus responsables y objetivos son siempre explícitos. Esto significa que un escenario en el cual cese la violencia es posible: pese a los costos de la violencia y el terrorismo, éstos se dan en función de unos objetivos y las organizaciones están dispuestas a detener sus acciones cuando hayan sido satisfechos, bien sea a través de la negociación o de la victoria bélica. Mecanismos como la federalización, el otorgamiento de independencia o autonomía política, las formas de democracia consociacional o la simple liberación de presos políticos han sido formas relativamente satisfactorias para contener o superar episodios de terrorismo político. Además, cuando los responsables y las pretensiones del terrorismo son públicos, y cuando existen voluntad y condiciones claras para abandonar las acciones terroristas, la disposición de la comunidad internacional y la sociedad civil nacional para reconocer la legitimidad de las reivindicaciones y participar en los procesos de construcción de paz es mucho mayor.

La posibilidad de la paz comienza a ponerse en entredicho cuando el calificativo de “terrorismo” empieza a aplicarse a fenómenos más ambiguos y a designar todo tipo de actividades violentas y de formas de extremismo político y guerra asimétrica, con lo cual se desdibuja su carácter político. Esta tendencia, aunque se ha profundizado desde los acontecimientos de 2001, comenzó a perfilarse desde principios de la década del ochenta cuando el terrorismo pasó a ser considerado como parte de una vasta conspiración global calculada por la Unión Soviética para desestabilizar a Occidente. A mediados de la misma década una serie de atentados, enfocados principalmente contra objetivos diplomáticos y militares norteamericanos, hicieron que la atención se centrara crecientemente en la amenaza del terrorismo de Estado, asociándolo con un

tipo de guerra encubierta en la que los Estados renegados o más débiles (por ejemplo Irán, Irak, Libia o Siria) podían enfrentarse, a través del patrocinio o la utilización directa de actos de terrorismo, a mayores y más poderosos rivales sin el miedo a represalias posteriores (Hoffman, 1999).

A principios de los noventa el significado y uso del término se complicó todavía más con la aparición de nuevas derivaciones como el narcoterrorismo y el denominado fenómeno del *área gris*. Al primero, en su origen, se le concibió como la más reciente manifestación de la trama comunista para debilitar a la sociedad occidental, lo cual distrajo la atención de los gobiernos de una tendencia que surgía con fuerza: organizaciones enteramente criminales estaban estableciendo alianzas estratégicas con grupos terroristas y guerrilleros o utilizando ellas mismas la violencia para fines políticos y económicos. Quizá el ejemplo más conocido de esta tendencia sean los carteles de la droga colombianos (Hoffman, 1999).

El *área gris*, por su parte, comenzó a utilizarse para designar las amenazas a la estabilidad de los Estados-nación por parte de actores no estatales, para describir la violencia que afectaba a regiones y localidades donde el control ha pasado de los gobiernos legítimos a nuevos poderes mitad políticos mitad criminales, o, sencillamente, para agrupar en una sola categoría la gama de conflictos dispersos por todo el mundo que ya no encajaban en la definición de guerra tradicional (Lupsha, 1993).

Este entrecruzamiento entre el terrorismo y la criminalidad produjo una profunda despolitización del terrorismo. En efecto, la idea de que el terrorismo obedecía a sus propias lógicas y estaba ligado a la satisfacción de objetivos políticos cedió en favor de la afirmación de que el terrorismo no es otra cosa que una herramienta para alcanzar los fines de toda una gama de actividades delictivas, con lo cual queda subsumido a formas de violencia apolíticas. Así pues, el terrorismo estaría dirigido a atemorizar a un competidor económico y sus clientes en un contexto de disputa entre mafias o a un sector social específico en el marco de conflictos de identidades (por ejemplo a una mayoría/minoría étnica o religiosa) (Borrero, 2010: 57-58).

Incluso cuando el ejercicio del terrorismo está inscrito en un conflicto armado, estas nuevas connotaciones del fenómeno tuvieron efectos despolitizadores, pues se desvirtuó el carácter político de la subversión y la resistencia,

asimilando las acciones de los grupos que las suscitan a una violencia irracional, indiscriminada e incluso patológica:

En lo que respecta al terrorismo protagonizado por la guerrilla, el fenómeno surge ante la pérdida de la capacidad política y como consecuencia del aislamiento por falta de apoyo civil; o cuando sus miembros adquieren niveles de fanatismo irracional o no poseen claridad en sus propios conceptos y tácticas insurreccionales; o cuando entre sus cabecillas predomina una mentalidad viciada de anormalidad síquica. Este terrorismo se practica contra la población civil en forma indiscriminada, cuando el rechazo al accionar violento que ella ejerce impide ampliar sus espacios; o selectivo cuando se dirige en contra de las autoridades, personalidades o puntos estratégicos para la Seguridad Nacional. (Murillo, 1990: 6).

Apenas comenzando el siglo XXI, las imágenes de los aviones estallando contra las torres gemelas reflejaron una transformación sustancial en los objetivos, los actores y las modalidades del ejercicio del terrorismo y cambiaron por completo la connotación del mismo. En lugar de una ideología o un modelo de ordenamiento político y económico, el terrorismo de nuevo cuño pretende la destrucción de una civilización y todo lo que ella representa, por lo cual la violencia debe ser indiscriminada y absoluta. Los actores, por su parte, se adaptan a los cambios propios de la era de la información en tres planos diferentes: el organizacional, mediante el paso de una estructura jerárquica hacia una fundada en redes descentralizadas;<sup>1</sup> el estratégico, mediante el abandono de acciones aisladas en beneficio de múltiples acciones simultáneas y encadenadas; y el tecnológico, gracias a la utilización de los más avanzados sistemas de comunicación e interconexión (Laqueur, 2003b).

De repente, los grupos terroristas aparecieron como actores globales capaces de desafiar a los Estados y amenazar a las sociedades en un grado sin precedentes. Antaño, las amenazas para los Estados provenían de sus pares y

---

<sup>1</sup> La guerra de redes puede definirse como “un modo emergente de conflicto y criminalidad al nivel de la sociedad [...] en la cual los protagonistas utilizan formas organizativas, estrategias y tecnologías en red propias de la ‘era de la información.’ Sus activistas actúan en pequeños grupos que se comunican, coordinan y conducen sus campañas mediante redes interconectadas, sin un comando central único”. (Arquilla *et al.*, 2001: 47).

eran percibidas y respondidas en términos eminentemente militares; aún en el caso del terrorismo las amenazas estaban circunscritas, en la medida que era posible la identificación de una filiación estatal y territorial de los grupos terroristas. Actualmente, por el contrario, los grupos terroristas se organizan en redes de diferentes tipos (transnacionales, subnacionales) y desdibujan sus vínculos con gobiernos y territorios particulares, invalidando la gramática nacional de la milicia y la guerra (Beck, 2004: 35).

En contraste con el terrorismo de conflictos, aparece así el súper-terrorismo, el cual no está atado a ningún conflicto armado local regional y tiene una agenda mucho más amplia, objetivos ilimitados (por ejemplo desafiar el orden mundial existente) y una pretensión de alcance global. Este tipo de terrorismo se focaliza en objetivos en países desarrollados o relacionados con los mismos, es más proclive al anonimato y se basa en gran medida en el uso de tecnología moderna y avanzada. Su naturaleza, sin embargo, no es del todo clara: es cuestionable si se trata de una mera actualización del terrorismo de conflictos tradicional a una red terrorista global o si se trata de un nuevo y cualitativamente distinto tipo de terrorismo (Stepanova, 2003: 4-5). La incertidumbre frente a este fenómeno ha dado paso a una problemática doctrina de lucha contra el terror denominada “disuasión avanzada”, “anticipación” o “guerra preventiva”: dado que los grupos terroristas siempre cuentan con la ventaja de poder atacar secreta y sorpresivamente, en cualquier momento y lugar, la única defensa posible es contenerlos antes de que puedan actuar (Pizarro, 2003: 47).

Estos devenires del terrorismo oscurecen el panorama para los procesos de construcción y mantenimiento de la de paz. Por lo menos tres grandes dificultades pueden identificarse:

**a. Indistinción entre terrorismo , subversión y criminalidad.** El involucramiento de las guerrillas en el narcotráfico, así como la frecuente ejecución de atentados terroristas por parte de los grupos insurgentes y las bandas criminales, ha ido generando, en conjunción con la exacerbación de la doctrina antiterrorista, la equiparación de los tres fenómenos en la legislación, las políticas y los discursos en contra del terrorismo. Algunas reflexiones se han preocupado por mostrar las diferencias entre el terrorismo, la subversión y

la criminalidad (Waldmann, 2007; Buscaglia *et al.*, 2002), pero el debate es bastante álgido y está atravesado por serias consideraciones morales, políticas e incluso comunicativas. En términos de los procesos y estudios de construcción de paz, lo relevante de esta progresiva indistinción es que ha conducido a la eliminación del delito político, con lo cual se cierran muchas alternativas de solución de conflictos y estabilización social.

Ciertamente, puede afirmarse que la categoría del delito político ha entrado en desuso debido a fenómenos históricos y políticos ajenos a la doctrina antiterrorista, como el debacle de la alternativa socialista, el fortalecimiento de la institucionalidad internacional y el derecho internacional público y la clausura de los procesos independentistas más tardíos. Es innegable, sin embargo, que la doctrina antiterrorista ha tenido un influjo significativo. En el caso colombiano, por ejemplo, a principios de la década del noventa era de buen recibo reconocer que el país estaba en guerra, se aceptaba en general que el derecho humanitario era aplicable al conflicto armado y se pensaba que tratar a los insurgentes como combatientes-rebeldes era el camino adecuado para hacer la paz. Actualmente, en cambio, cuando la guerra se ha complejizado, escalado y degradado, el gobierno y amplios sectores sociales niegan la existencia del conflicto armado, desconocen el DIH, denigran de la Constitución y se oponen a la negociación (Orozco, 2006).

De acuerdo con la retórica actual, lo que sucede es simplemente una situación de violencia en la que una democracia legítima se defiende de la agresión perpetrada por grupos de narcoterroristas, sin ideario político y sin ningún apoyo político ni social. Ahora bien, en un país que enfrenta un cruento conflicto, abolir el delito político es un error catastrófico porque elimina la posibilidad de la solución negociada y prolonga el baño de sangre (Orozco, 2006). La falta de distinción entre la subversión, el crimen organizado y el terrorismo hace que los tres problemas se enfrenten de la misma manera, privilegiando la (a veces desmedida) confrontación bélica y las medidas coercitivas y punitivas y cerrando la posibilidad de establecer acuerdos o emprender procesos de paz.

A diferencia de los delitos cometidos por el crimen organizado, aquellos perpetrados por organizaciones guerrilleras y grupos terroristas de raigambre política tienen objetivos políticos. En efecto, pese a que los actos sean similares, persiguen metas diferentes: mientras los criminales tienen objetivos

egoístas y buscan ventajas personales, los subversivos y los terroristas pretenden subvertir un orden político y buscan efectos psicológicos colectivos. Esta disímil motivación se expresa en la manera como es cometido el delito: el delincuente rompe la ley clandestinamente, confirmando con ello la vigencia del ordenamiento legal reinante; por el contrario, el terrorista busca con su atentado el escándalo público y lo considera un ataque directo al sistema legal y político existente (Waldmann, 2007:70-71).

Esto no significa justificar y tolerar la virulencia y crueldad de los delitos políticos, sino comprender que responden a problemáticas sociales endémicas sobre las cuales se busca llamar la atención. Comprender el sustento político de la insurgencia y de ciertas organizaciones terroristas es la condición para buscar salidas al conflicto, las cuales pueden ser de diverso tipo mientras se reconozca que todas las partes del conflicto son humanas (en los términos schmittianos señalados más arriba) y tienen reivindicaciones que deben ser evaluadas y discutidas para buscar salidas a la violencia. Mientras se considere que la única forma de tramitar las demandas de estos grupos es la fuerza y el único tratamiento que merecen es el exterminio, no será posible involucrar a estas personas y organizaciones en verdaderos procesos de construcción de paz y reconciliación.

En contrapartida, los grupos armados deben comprender que, pese a que sus objetivos pueden ser altruistas, la violencia deja heridas y faltas (especialmente las graves violaciones al DIH y el DIDH) que no pueden simplemente olvidarse y disculparse. Aunque el terrorismo y el involucramiento con actividades criminales son estrategias efectivas en el corto plazo, resultan limitadas y contraproducentes en un horizonte temporal mayor, pues resta legitimidad a las demandas de los grupos y cierra vías de interlocución con la sociedad, el gobierno y la comunidad internacional.

**b. Expansión del catálogo del terrorismo.** En el marco de la lucha global contra el terrorismo, éste es completamente descalificado como método para obtener objetivos políticos. Esta descalificación opera por igual para el acto cometido y para el perpetrador y tiene como consecuencia nefasta la satanización de todo aquel al que se le aplica el calificativo de “terrorista”, la cual lleva implícita una exacerbación de la violencia contra éste y la aplicación

del derecho penal de enemigo.<sup>2</sup> El problema es que esta condición no opera solamente para los supuestos grupos terroristas, sino que termina por cobijar a personas y organizaciones que no sólo no optan por la violencia sino que disienten en el marco de la legalidad (Vélez, 1999: 83-84; Marulanda, 2003: 9-10).<sup>3</sup> En el terreno, esto implica serios inconvenientes para las personas y las organizaciones que promueven los procesos de construcción de paz o acción humanitaria, pues pueden llegar a ser penalizados o directamente violentados.

La proscripción legal de las organizaciones catalogadas como terroristas, que es uno de los principales componentes de la normatividad contra-terrorista, supone cuatro grandes desafíos para las terceras partes interesadas en apoyar los procesos de paz. En lo referente a la mediación y la negociación, prohíbe los primeros contactos, las preparaciones y la conducción de la mediación, pues las transacciones entre los grupos armados y las terceras partes -que por definición buscan que esos grupos pasen a ser actores no violentos- interpretadas como apoyo material o ideológico. En cuanto a la construcción de capacidades (*capacity building*) -que es un importante componente de los procesos de construcción de paz porque capacita a las partes negociadoras sobre estrategias de paz y fortalece su habilidad para idear acuerdos de paz justos y equitativos, al igual que su voluntad para cumplir los compromisos-, cualquier acercamiento es interpretado como una forma de respaldo a las organizaciones proscritas (Wils and Doduet, 2010).

En tercer lugar, las medidas de construcción de confianza (*confidence-building*) se ven afectadas, en la medida en que la catalogación de un grupo armado como “terrorista” profundiza el nivel de desconfianza, en particular si

<sup>2</sup> El derecho penal de enemigo es una forma para-jurídica que se distingue por tres elementos básicos: 1. Una ampliación evidente de la punibilidad, la cual no se aplica tanto por los hechos cometidos, sino por el peligro supuesto que representa un enemigo político, al pertenecer, colaborar o fomentar una organización que atenta contra el ordenamiento jurídico dominante; 2. Las penas establecidas o impuestas no guardan ninguna proporcionalidad con los hechos cometidos, sino con la peligrosidad del enemigo; 3. Las garantías procesales son relativizadas o suprimidas real o formalmente (Jakobs y Canció, 2003).

<sup>3</sup> “A partir de entonces [11 de septiembre de 2001], en un claro retroceso a nivel mundial en materia de garantías a los derechos individuales, particularmente en lo relativo a la libertad personal y a la presunción de inocencia, se inició lo que podríamos denominar el síndrome de las torres gemelas, en virtud del cual, además de las guerras desatadas por los Estados Unidos contra Afganistán e Irak, los gobiernos y las policías de todos los países comenzaron a adoptar medidas de represión, de inspección, de vigilancia, marcadas siempre por el constante temor de actos terroristas, por la desconfianza en todas las personas (recuérdese el episodio del pasajero de avión fulminado por un ademán que a los agentes de la autoridad les pareció sospechoso), y por la presunción de culpabilidad de cualquier individuo, en especial si tiene apariencia, nombre o parentesco árabe”. (Marulanda, 2003: 9-10)

las condiciones y los incentivos para retirar el rótulo no son clarificados (que es lo que sucede la mayoría de las veces). Dicha catalogación no sólo rompe la paridad entre las partes negociadoras, sino que amenaza con alimentar el radicalismo de las organizaciones armadas. Finalmente, los contactos con las entidades y personas que tienen un vínculo directo con las organizaciones proscritas (conocidos como *proxies* o mediadores internos) pueden verse dificultados por el hecho de que ellas mismas son incluidas en las listas de organizaciones terroristas, lo cual aumenta la desconfianza y acarrea riesgos para su propia seguridad (Wils and Doduet, 2010).

### **c. Deslegitimación y pérdida de efectividad de la construcción de paz.**

La doctrina antiterrorista, especialmente después de los atentados de 2001, plantea objetivos difusos y enemigos intangibles, contempla sujetos y conductas ambiguas, exalta demasiado el poder duro y mezcla múltiples intereses, lo cual la ha convertido en un ejercicio ilimitado e incontrolable que ha tenido efectos muy negativos sobre el Estado de Derecho (Salamanca, 1990; Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2001) y la seguridad internacional. En un intento por identificar y subsanar estas debilidades y efectos contraproducentes, progresivamente se han incorporado conceptos y actividades de la construcción de paz en la guerra contra el terrorismo. En parte, esto es una reacción contra el fracaso de ésta y refleja un entendimiento de la importancia de las soluciones sostenibles a largo plazo de los conflictos violentos. Sin embargo, la combinación de la guerra contra el terrorismo y la construcción de paz es peligrosa porque amenaza con afectar a la efectividad y legitimidad de la última (Kotomska y Hageraats, 2008: 1).

En efecto, las categorías y procedimientos de la construcción de paz se han introducido a la guerra contra el terrorismo, pero de forma instrumentalizada, pues se han llevado a cabo principalmente con el objetivo de restaurar las comunidades y las infraestructuras que han sido dañadas como consecuencia directa de las acciones propias de la guerra. Esto ha causado que las personas y comunidades afectadas física y psicológicamente encuentren difícil comprender por qué la devastación de sus vidas se repara a través de las mismas políticas internacionales que han sido (en parte) responsables del daño. Esto significa, además, que la construcción de paz se está aplicando solamente en situaciones

posconflicto, cuando es un proceso que comprende también sistemas de alerta temprana y diplomacia preventiva (Kotomska y Hageraats, 2008: 7-8).

Otra situación problemática de esta fusión es que se ha fundamentado en el entendido de que la construcción de paz abre la puerta para la intervención legítima en sociedades extranjeras. Desde la década de los noventa, y a la luz de sucesos como los genocidios en los Balcanes y Ruanda, fueron tomando fuerza conceptos como “responsabilidad de proteger”, “intervención humanitaria” y la propia “construcción de paz”, que justificaban la injerencia internacional cuando un gobierno era incapaz o reacio a proteger a su población ante una emergencia humanitaria causada por un conflicto o un desastre natural. Desde luego, estas serias violaciones a la soberanía westfaliana no fueron pensadas en ningún momento para ser usadas y abusadas por políticas tan nefastas y universalmente rechazadas como la guerra global contra el terrorismo (Kotomska y Hageraats, 2008: 8).

### **3. Nuevas guerras, terrorismo y construcción de paz**

Los procesos de construcción y mantenimiento de la paz en el terreno, al igual que el estudio de los mismos, enfrentan dos serios desafíos en el mundo contemporáneo. Por un lado, profundas mutaciones que alteran la manera como se conduce y financia la guerra, las cuales incrementan los niveles de violencia, la duración de los conflictos y cambian los roles desempeñados por los actores y los objetivos perseguidos con la guerra. Por otro lado, el terrorismo se alza como la principal amenaza contemporánea, apareciendo como un tipo de violencia indiscriminado y absurdo que sólo persigue la destrucción a una escala cada vez mayor. En un contexto de violencia tan polifacética e irrefrenable, parece que la construcción de paz no tiene los elementos para proponer salidas sostenibles a los conflictos.

¿Son las nuevas guerras, el terrorismo y la construcción de paz categorías y situaciones completamente irreconciliables?

La respuesta a esta pregunta depende de si los estudios y la práctica de la construcción de paz se transforman para adecuarse a los profundos cambios de la violencia contemporánea. Un primer cambio en ese sentido debe darse a nivel del paradigma desde el cual se evalúan los conflictos, la paz, la política y la sociedad en general. Para que la construcción de paz logre desactivar la

guerra y el terrorismo es necesario posicionar el cosmopolitismo como prisma de percepción sociológica. En la perspectiva de Kaldor, el cosmopolitismo se define como “una visión política positiva que implica tolerancia, multiculturalismo, civilidad, democracia y el respeto a principios universales que deberían guiar a las comunidades políticas, los cuales ya están codificados en una serie de tratados como la Convención de Ginebra” (Olcese, 2007).

Para Kaldor, los intentos emprendidos hasta el momento para frenar el desbordamiento de las nuevas guerras, por lo menos a través de acuerdos temporales, han fracasado porque las soluciones propuestas han estado basadas en el modelo de las viejas guerras, es decir, presuponiendo el monopolio del Estado sobre la guerra, el control oficial sobre las fuerzas militares, una economía de guerra centralizada y una distinción clara entre civiles y combatientes. En oposición a la lógica particularista de las nuevas guerras, el cosmopolitismo propone reconstruir la legitimidad mediante la inclusión como la opción para detener la violencia (Olcese, 2007).

A las estrategias verticales dominantes actualmente (como las negociaciones), este modelo opone la posibilidad de fomentar el desarrollo de grupos de personas y zonas en el territorio en conflicto -por ejemplo los grupos de mujeres o las ONG locales- que representan los valores del cosmopolitismo. Además, el conocimiento de primera mano que estos grupos pueden tener sobre la situación en el terreno es fundamental para la reconstrucción de las instituciones políticas, la ley y el orden, las relaciones económicas y la sociedad civil (Olcese, 2007).

El problema con las negociaciones entre las partes en conflicto, sostiene Kaldor, no es solamente que pueden llegar a legitimar a posibles criminales de guerra, quienes son considerados como representantes en las negociaciones, sino que tienden a perpetuar las diferenciaciones como formas de solución. Por ejemplo, se podría proponer la división del territorio o un acuerdo para compartir en poder, pero en última instancia estas soluciones mantienen los particularismos y la política de identidad.

Por el contrario, los grupos que personifican los valores del cosmopolitismo, cada vez más apoyados por gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales, se erigen como alternativas a la negociación entre las partes en conflicto, que no van más allá de proponer acuerdos que puedan mantener las tensiones

basadas en identidades construidas con el fin de reclamar poder estatal. El problema es que la supervivencia de estos grupos está amenazada, debido a que son los primeros en ser atacados en el contexto de las nuevas guerras. Ante esa situación, Kaldor propone una alianza entre organizaciones internacionales y las iniciativas locales con el fin de contrarrestar las divisiones y particularismos y plantear una verdadera política de integración (Olcese, 2007).

Un segundo cambio debe ser el “re-lanzamiento” de la construcción de paz. Ante las amenazas que socavan la paz y debilitan las herramientas de la construcción de paz en el mundo contemporáneo (terrorismo, nuevas guerras, guerras preventivas, armas de destrucción masiva, etc.) es necesario desplegar por lo menos dos estrategias: fomentar a los líderes políticos y a la sociedad civil para revivir el respeto internacional a las restricciones legales sobre el uso de la violencia colectiva por parte de Estados y de actores no estatales y aumentar la capacidad de las instituciones internacionales para adelantar operaciones de construcción y mantenimiento de la paz (Johansen, 2004).

En los albores del siglo XXI, los impactantes atentados terroristas en varios países (Estados Unidos, Inglaterra, España) y las invasiones militares emprendidas por Estados Unidos en Medio Oriente han socavado el orden normativo internacional y han reducido su capacidad de influir en la conducta de los gobiernos y los particulares. El gobierno estadounidense y sus aliados, al igual que muchos sectores de la opinión pública, afirman que la aparición del mega-terrorismo justifica unilateralmente la desviación del derecho y la utilización de la fuerza. Sin embargo, si este unilateralismo de los Estados Unidos no es cuestionado, justificaría que otros Estados y actores no estatales reclamen también el derecho a atacar, cuando quieran y como quieran, a aquellos cuyas políticas temen o deploran. Por ese motivo, es necesario educar y presionar a las autoridades y a la opinión pública para que se clarifique, reforme, produzca y respete el derecho internacional (Johansen, 2004: 3-4)

En cuanto al aumento de la capacidad internacional, Johansen propone medidas como el establecimiento de una policía civil permanente y altamente profesional adscrita a las Naciones Unidas, que tenga la capacidad de actuar en contextos donde la seguridad humana esté altamente amenazada por la guerra, el terrorismo o cualquier otro tipo de violencia colectiva. Esta fuerza policial sería muy efectiva en aquellos casos donde las fuerzas locales sean

incapaces de mantener el orden público y en aquellos donde las autoridades logran imponerse, pero basándose en enfoques militares y autoritarios (Johansen, 2004: 9-10). Aunque delicadas, medidas de este tipo podrían explorarse; para ello, sin embargo, es fundamental que los procesos de construcción de paz no se conviertan en ejercicios disfrazados de violencia y transgresión de la soberanía.

Aparejado a este “re-lanzamiento”, un tercer ajuste de la construcción de paz debe ser la retroalimentación entre la mutación de la violencia y la construcción de paz. El desencadenamiento de las nuevas guerras y la exacerbación de los diferentes tipos de terrorismo plantean serios predicamentos en materia de seguridad, defensa, gobernabilidad, orden jurídico y contexto socio-económico a los cuales los procesos de construcción de paz y acción humanitaria no pueden abstraerse. Los principios de estos procesos, como por ejemplo la acción sin daño, no pueden malinterpretarse y convertirse en una excusa para no enfrentar el terrorismo. Evidentemente los actores que optan por estas formas de violencia amenazan la paz y la estabilidad, motivo por el cual las medidas antiterroristas y contraterroristas no pueden abandonarse en nombre de una paz duradera (Stepanova, 2003).

Aunque las actividades y conexiones de los grupos terroristas que operan en un ambiente de conflicto o posconflicto no pueden ser ignoradas, los desafíos (políticos, ideológicos, sociales, etc.) que éstas acarrearán superan cualquier amenaza terrorista. Esto muestra la necesidad de integrar la perspectiva de construcción de paz dentro de la agenda antiterrorista. Stepanova coincide con Kotomska y Hageraats en que esta integración no debe tomar la forma de una guerra encubierta en la cual los conceptos y procedimientos de la construcción de paz se utilicen para legitimar el intervencionismo, la violencia y el autoritarismo, sino que debe partir de un verdadero cambio de enfoque bajo el cual se planean y conducen las operaciones militares, la inteligencia, los procesos de paz, los arreglos institucionales y la economía, de tal forma que no profundicen la violencia y las divisiones sociales sino que sean integradoras, sostenibles, productivas y acordes con la diversidad cultural y los principios del derecho internacional público (Stepanova, 2003).

En conclusión, los conceptos, procedimientos e instituciones tradicionales de la construcción de paz deben ser reformulados para entender los cambios

en la forma como se desarrollan actualmente los conflictos armados y actuar para enfrentarlos. Los mecanismos de intervención y acompañamiento que se han utilizado tradicionalmente para interrumpir el conflicto y estabilizar las comunidades pierden su potencial ante formas tan radicales de violencia como las promovidas por las nuevas guerras y el terrorismo. Es necesario emprender cambios profundos en los paradigmas y los mecanismos institucionales que orientan los procesos de construcción de paz para lograr una mayor efectividad y sostenibilidad en la prevención y resolución de conflictos. A su vez, las políticas de seguridad, defensa y convivencia deben integrar el enfoque de construcción de paz para evitar profundizar y agravar la violencia. El acomodamiento de la construcción de paz a las nuevas dinámicas de violencia y la apertura de la agenda antiterrorista y el manejo de conflictos a la construcción de paz son pasos urgentes, aunque tremendamente complicados, para comenzar a avizorar salidas a la ingente violencia del mundo contemporáneo.

## Bibliografía

- ARQUILLA, John; ZANIN, Michele y RONFELDT, David. 2001. "Networks, Netwar and Information." In *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, edited by John Arquilla and David Ronfeldt. Santa Mónica, Rand Corporation.
- BECK, Ulrich. 2004. *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona, Paidós.
- BORRERO, Armando. 2010. "Notas sobre el terrorismo." En: Contraloría General de la República. *El laberinto de la seguridad*. *Revista Política Colombiana*, N° 4.
- BUSCAGLIA, Edgardo; GONZÁLEZ, Samuel; FUMAROLO, Stefano y PRIETO, César. 2002. "Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la convención de Palermo." *Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile*, Vol. 1, N° 1.
- [http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t\\_20080528\\_83.pdf](http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t_20080528_83.pdf)
- COLLIER, Paul and HOFFLER, Anke. 2004. "Greed and grievance in civil war." *Oxford Economic Papers* 56: 563-95. En:
- <http://oep.oxfordjournals.org/content/56/4/563.full.pdf+html>
- CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO. 2001. *¿Terrorismo o rebelión? Propuestas de regulación del conflicto armado*. Bogotá.
- HOFFMAN, Bruce. 1999. *A mano armada. Historia del terrorismo*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.
- JAKOBS, Günther y CANCIO, Manuel. 2003. *Derecho Penal del Enemigo*. Madrid: Civitas.
- JOHANSEN, Robert. 2004. "Reviving Peacebuilding Tools Ravished By Terrorism, Unilateralism and Weapons of Mass Destruction." *The International Journal of Peace Studies*, Volume 9, N° 2. [www.gmu.edu/academic/ijps/vol9\\_2/Johanson\\_92IJPS.pdf](http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol9_2/Johanson_92IJPS.pdf)
- KALDOR, Mary. 2001. *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets.

- KALDOR, Mary. 2006. "Un nuevo enfoque sobre las guerras." En: *Revista Papeles* No. 94. <http://www.revistapapeles.fuhem.es/index.aspx?numero=94>
- KOTOMSKA, Malgorzata y HAGERAATS, Balder. 2008. "La Construcción de la Paz y la Guerra contra el Terrorismo: ¿Conflicto de Intereses?" GERIUAM *Revista Académica de Relaciones Internacionales* N° 9.
- LAQUEUR, Walter. 2003. *Una historia del terrorismo*. Barcelona: Paidós.
- LAQUEUR, Walter. 2003b. *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*. Bogotá: Ediciones Destino.
- LUPSHA, Peter. 1993. "Gray Area Phenomenon: New Threats and Policy Dilemmas." Ponencia inédita citada en: Corr, Edwin. "Introduction." In *Gray Area Phenomena: Confronting the New World Disorder* edited by Max Manwaring. Boulder: Westview.
- MARULANDA, José. 2007. *El terrorismo en Colombia: ¿un delito inútil?* Bogotá, Publicaciones y Medios E.U. <http://www.elementosdejuicio.com/publica/terrorismo.pdf>
- MÜNKLER, Herfried. 2005. *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI.
- MURILLO, Norberto. 1990. "Aspectos policiales del terrorismo". Ponencia. República de Colombia, Ministerio de Justicia, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. *Primer Seminario Internacional sobre el Terrorismo*. Bogotá, octubre 4 de 1990.
- OLCESE, Mariana. 2007. "Las Nuevas Guerras". *Revista Futuros*, N° 19, Volumen 5. [http://www.revistafuturos.info/futuros19/nuevas\\_guerras1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros19/nuevas_guerras1.htm)
- OROZCO, Iván. 2006. *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y Derecho en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.
- PIZARRO, Eduardo. 2003. "Terrorismo y Democracia. El caso de Colombia." En: Botero, Reinaldo [Et. Al]. *Terrorismo y Seguridad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- SALAMANCA, Adolfo. 1990. "La legislación penal antiterrorista en Colombia." Ponencia. República de Colombia, Ministerio de Justicia, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. *Primer Seminario Internacional sobre el*

*Terrorismo*. Bogotá, octubre 4 de 1990.

- SCHMITT, Carl. 2001. *El concepto de lo político*. En: Aguilar, Héctor. *Carl Schmitt, teólogo de la política*. 2001. México: Fondo de Cultura Económica.
- STEPANOVA, Ekaterina. 2003. "Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict." Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute.
- VANDANA, Shiva. 2007. *Las nuevas guerras de la globalización*. Madrid: Editorial Popular.
- VÉLEZ, Humberto. 1999. "Violencia subversiva y violencia terrorista en Colombia. ¿Son terroristas los actores del conflicto armado?" En: Alejo Vargas (compilador). *Guerra, violencia y terrorismo*. Memorias de Seminario. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- WALDMANN, Peter. 2007. *Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- WILS, Oliver and DUDOUET, Véronique. 2010. "Peace Mediation and Listed Terrorist Organizations: Challenges for Peacebuilding." Berlín: Berghof Peace Support.



# **Diagnóstico sobre los conflictos violentos y la paz en Colombia**



# COLOMBIA: UNA PERSPECTIVA TRANSCEND<sup>1</sup>

Johan Galtung  
*Fundador de los Estudios de la Paz y de "Transcend:  
A Peace, Development & Environment Network"*

## **1. Diagnóstico I. Algunas perspectivas que no se excluyen mutuamente:**

- a) Un caso extremo de *poderes fácticos* (clero, latifundistas, militares) en el poder, altamente jerárquico y explotativo; por lo tanto, existe violencia desde abajo (guerrillas, FARC-ELN) y contra-violencia desde arriba (paramilitares) en frentes cambiantes de guerra civil.
- b) Un sistema bipartidista que porta agendas del siglo XIX, incapaces de absorberse en el espacio público y de debatir la democracia social, el verdismo, el comunismo (guerrillas) y el fascismo (paramilitares).
- c) Tras el asesinato de Gaitán el 9 de Abril de 1948, una guerra civil (La Violencia) que originó el asesinato de votantes de los dos partidos, con total impunidad.
- d) Un caso extremo de tráfico de drogas con Colombia como proveedor; ganancias para los más poderosos, a lo largo de violentos ciclos económicos.
- e) El espacio público degenera en un anárquico campo de batalla, con corrupción, entre los espacios privados descritos desde (a) hasta (d).
- f) La invasión de los Estados Unidos creciendo gradualmente para utilizar (d) para detener (a) a menos que el gobierno colombiano sea capaz de hacer el trabajo por ellos.

---

<sup>1</sup> Fuente: *50 Años, 100 Perspectivas en Paz y Conflictos*. México: Ed. Transcend University Press, 2009, pp. 145-148. Traducción: Fernando Montiel T.

## 2. Diagnóstico II. Los últimos puntos pueden ser profundizados:

- Un extremo caso de disolución de normas-valores-cultura social en el comportamiento en el espacio público, con impunidad para el asesinato: *anomia*.
- Un extremo caso de disolución del tejido social, estructura, del espacio público con fragmentación-atomización: *atomia*.

Estas condiciones producen violencia, corrupción, cadenas de narcóticos (como productores y distribuidores; los consumidores están en los Estados Unidos), formación de sectas, con los grupos violentos como sectas en las que la gente encuentra guía y tejido social. *En breve, una crisis social total.*

## 3. Pronóstico

La dialéctica entre la verticalidad extrema, y la disolución extrema del espacio público, la cultura y la estructura, convierte la violencia en endémica; el pronóstico podría tomar la violencia un paso más allá al nivel pandémico. El ejército-policía, siendo parte del espacio público, es parte del problema más que parte de la solución; facilitando más que impidiendo la violencia de los paramilitares en los contextos (a)-(f) descrito líneas arriba. El siguiente paso puede ser la intervención externa (los Estados Unidos en cooperación con algunos países latinoamericanos, por ejemplo, mediante la utilización de la base en el vecino Ecuador), contra las guerrillas de izquierda y el narcotráfico. El resultado podrían ser atolladeros manifiestos (Vietnam) o latentes (Bosnia hoy).

## 4. Terapia

Los remedios dependerán del diagnóstico elegido. Cualquier remedio fundado en sólo un factor está condenado al fracaso:

- a) El *paradigma del pacto* entre gobiernos y guerrillas asume culturas cohesivas (como es el honrar una promesa) y estructuras (el que sean vinculantes con otras); bajo condiciones de anomia y atomización

este no es el caso. Además está la tentación de ver un pacto como el fin en sí mismo y no como un medio.

- b) El *paradigma de la multiplicidad de partidos* puede ser contrarrestado haciendo de las elecciones un proceso más ritual y parlamentario y menos relevante.
- c) El *paradigma legal* (más Estado, policía, más castigo) presupone estructuras y culturas cohesivas en el espacio público.
- d) El *paradigma de la guerra contra las drogas* es solamente significativo si todo el ciclo económico con las causas profundas de la demanda (anomia-atomización en países consumidores como los Estados Unidos) son confrontados con efectividad (por supuesto también incluyendo el procesamiento químico y el transporte aéreo). Un problema es cómo encontrar sustitutos económicos para hacer rentable un proceso de paz. ¿Una certificación de los esfuerzos estadounidenses para eliminar las causas en los Estados Unidos de la demanda de drogas?
- e) El *paradigma institucional* que tiene la intención de dotar al espacio público con instituciones operativas con eficiencia y honestidad es contrarrestado por la anomia y la atomización, incluyendo una muy dudosa policía e instituciones militares.
- f) El *paradigma del Plan Colombia*, dejando la tarea de manera creciente a los Estados Unidos-Organización de Estados Americanos, puede conseguir cimentar una dependencia de largo aliento y pautas de colonización además de producir poderosas fuerzas contrarias, además de ser contraproducente.

Pero todo esto se acumula como un mosaico para construir un Estado cuando el problema real es construir una sociedad, superando el complejo de anomia y atomización:

- *Contra la anomia*: (re)crear un sentido de normas y valores convincentes; una muy compleja tarea para la Iglesia (¿curas más jóvenes?), Escuela y Familia como importantes agentes de socialización en la sociedad.

Es una cuestión de (re)crear las normas de tránsito en el espacio público, comenzando con normas como “No matarás” y “No robarás” y valores de solidaridad con los pobres, contra los egoístas análisis de costo-beneficio y el materialismo individualista del economicismo. Un liderazgo moral social y mundial es muy necesario.

- *Contra la atomización:* (re)crear el tejido social en el espacio público, tejiendo una apretada red de ONG entrecruzadas de muchos tipos, con membresías múltiples, sin olvidar el parentesco, la amistad, el compañerismo laboral, y la gentileza, sirviendo como conductores de normas de solidaridad. *Entonces:*
  - 1) Incrementar la *capacidad de manejar conflictos* en todos los niveles sociales, expandiendo los repertorios de conflicto, utilizando a las iglesias, a las escuelas y cursos de TV una vez a la semana por años para combatir el analfabetismo.
  - 2) *Fortalecer a las mujeres y a los jóvenes* como trabajadores de conflictos, entrenándolos como mediadores (¿tal vez por la Escuela de Alto Gobierno?).
  - 3) Introducir *educación de paz y conflictos* en los currículos de las escuelas, poniendo a disposición textos con 50-100 historias de manejos exitosos no-violentos y creativos de conflictos, como puntos de referencia para la vida.
  - 4) Introducir *periodismo de paz* en los medios de comunicación, enfocándose en las raíces de los conflictos y en los posibles resultados-procesos y menos en los meta-conflictos violentos y en quién va ganando; más periodismo sobre las personas y menos sobre las élites.
  - 5) Construir *zonas de paz* desmilitarizadas basadas en confederaciones de municipalidades y en los puntos mencionados líneas arriba; mejorar las zonas agregando más puntos; protección internacional de las zonas.
  - 6) Para *mantenimiento de paz, con la ayuda de países vecinos*. Úsese a Sun Tzu y no a Clausewitz como doctrina militar, métodos policíacos,

no-violencia y mediación. Permítase que muchos de ellos sean mujeres.

- 7) “*Verdad y reconciliación*” a lo largo de las líneas sudafricanas más que centroamericanas, utilizando a las cortes, a la iglesia, la psicología, la televisión, etc.
- 8) Administrar negocios (como el del café) según pautas modernas con *un mucho más alto ingreso para los trabajadores-productores*, eliminando a los intermediarios.
- 9) Establecer *economías de subsistencia* (micro-créditos, tecnología adecuada, cooperativas, etc.) junto con la economía de crecimiento.
- 10) *Atáquense las patologías en la cultura colombiana*, tales como el machismo y el culto a la violencia, a la cabeza -y como parte- de una lucha en contra de la anomia.
- 11) Crear niveles más altos de seguridad interna mediante el *reentrenamiento de la policía y el ejército en todas las tareas mencionadas arriba*.
- 12) *Utilícense los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, como guías morales para una democracia vibrante*.

*Y todo esto debe hacerse de forma paralela-sincrónica, no uno después del otro.*  
Se aspira a mucho, sin duda, pero no se necesita nada menos.



## DEL DIÁLOGO PARA LA PAZ Y SUS CAMINOS

Monseñor Luis Augusto Castro Quiroga

*Arzobispo de Tunja, Colombia*

*Premio Nacional de Paz 2010*

*arzobispo.tunja@telecom.com.co*

### PRESENTACIÓN

Ha sido un sueño de muchos colombianos el llegar a la paz a través del diálogo. Dado que tanto la paz como el diálogo están de capa caída, el artículo pretende evocar algunas experiencias concretas de diálogo en favor de la paz, de las cuales algunas han sido positivas por la colaboración de las dos partes en conflicto (Estado-guerrilla) y otras negativas por la negativa de alguna de ellas. Un breve análisis de los diversos elementos en juego en cada una de estas experiencias acompaña la narración de las mismas. Se propone que entre el diálogo y la paz hay que recorrer un camino llamado reconciliación ya sea antropológica, ecológica o teleológica, siendo ésta última el mismo punto de llegada llamado paz. Finalmente, se toman en consideración los obstáculos para una genuina reconciliación, así como las características que deben distinguir una verdadera paz.

### SE COMIÓ CASI TODO EL POLLO

Este subtítulo y otros cuantos no se compadecen con el estilo supremamente científico en que se pide este artículo, pero es sencillamente una verdad.

El caso es que, esa mañana, una de las tantas posteriores al 30 de agosto de 1996, cuando ocurrió el terrible ataque de las FARC a la base militar de Las Delicias (Putumayo), me dirigí, solo, al sencillo puerto sobre el río Caguán, en el municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá. Antes de llegar al embarcadero, compré un pollo ya preparado, diciéndome en voz baja: “Si todo sale bien, saco el pollo, de lo contrario me vuelvo con él.” Eran las cinco de la tarde de ese día, cuando después de largas horas de espera, como era cos-

tumbre, apareció el guerrillero con quien debía dialogar. Su nombre es (o era) Fabián Ramírez.

Llevábamos varias semanas dialogando, unas veces con él y otras con su jefe Joaquín Gómez, y todo parecía proceder bien, pero había un punto que se constituía en un verdadero atolladero. La guerrilla pedía que hubiese un despeje y en ello no había ningún problema. La gravedad era la magnitud del despeje que, sobre la base de los argumentos de seguridad, la guerrilla exigía que llegase hasta el lejanísimo municipio de Montañita, incluyendo la base militar de Larandia, no lejos de Florencia, Caquetá.

Yo tomé la palabra para preguntar el porqué de esa exigencia y para pedir que el despeje se limitara a la zona que coincidía con el municipio de Cartagena del Chairá. Además, hice notar la insensatez de la exigencia de un despeje en otro municipio y de una zona tan alejada. El diálogo inició de esa manera y se prolongó por un tiempo, a decir verdad, no muy largo. El caso es que Fabián Ramírez, en cierto punto, dijo: “aceptamos reducir el despeje a los términos que usted propone y que eso sea el fruto del diálogo que hemos adelantado.” Esta respuesta abría la puerta a la entrega de los 60 soldados en poder de la guerrilla en el Caquetá y los diez infantes de marina prisioneros en el Chocó. Me sentía muy contento. Inmediatamente saqué el pollo para compartir. Fabián se lo comió casi todo. Yo, en cambio, me apresuré a despedirme porque ya iba anocheciendo. A las FARC no les tenía ningún miedo, pero a ese minúsculo animal que puntualmente hace su aparición a las seis de la tarde, le tenía terror. Me refiero al anófeles, conductor de la malaria.

A las seis en punto, salté al bote y me vine presuroso con el deseo de enviar inmediatamente un fax al presidente Ernesto Samper, avisándole que el último y único obstáculo que quedaba había sido superado. Al mismo tiempo preparé viaje a Bogotá. Dos enteros días estuve esperando la respuesta del Presidente y empezaba a llenarme de pesimismo. Al tercer día, estando ya en Bogotá, regreso en la tarde de una reunión y encuentro un papelito de la recepcionista: “El ministro de la defensa Gilberto Echeverri Mejía, lo espera mañana en el Club Militar para desayunar”. Este gesto lo decía todo. Quería decir que el Presidente también había aceptado.

En los tres días de espera, Ernesto Samper tuvo que nombrar rápidamente un consejero de paz que hasta ese momento no había querido designar,

porque le parecía una función inútil. Lo que seguía era un delicado trabajo de logística que fue realizado exitosamente por ese equipo formado por la Cruz Roja Internacional, la Comisión de Conciliación Nacional, el Consejero de paz de la Presidencia y mi persona y para lo cual fue necesario otro encuentro con la guerrilla en el pequeño caserío de Remolino del Caguán. Esta vez la privacidad era imposible. Una lluvia de periodistas acompañaba el proceso.<sup>1</sup>

## DETRÁS DE LOS HECHOS

He querido empezar con esta narración que puede parecer una anécdota, pero que hace parte de una historia de sufrimiento y esperanza. Sin embargo, hay muchos elementos que es necesario explicitar y que se esconden en el relato anterior.

**Primero:** ¿Por qué yo podía realizar este trabajo de diálogo con la guerrilla sin que por ello tuviese problemas con la Fiscalía como los tuvo, por ejemplo, Piedad Córdoba recientemente? La respuesta es muy sencilla: pedí permiso a las debidas autoridades para salirme del campo humanitario, sin lo cual no hubiera podido lograr nada.

Se impone una pequeña digresión. Una mediación debe llevar a un acercamiento entre las partes en conflicto. Para ello, es necesario tener las puertas abiertas en las dos orillas y no tomar partido unilateralmente, aunque muchas veces eso es cuanto desearía cada uno de los oponentes. Tomar partido por una orilla y ponerse contra la otra, significa anular cualquier mediación. Esa sensación la dio recientemente el grupo “Colombianos por la Paz” que desde un primer momento de su existencia se puso con mucha fuerza en contra del presidente Uribe.

El hecho es que mis diálogos con la guerrilla debían alternarse con mis diálogos con el gobierno. Este último tuvo lugar con el alto comisionado por los derechos humanos quien en ese momento era José Vicente De Roux. Precisamente, recorro a él para profundizar en la realidad y exigencias del campo humanitario. Dice De Roux (2004: 58):

<sup>1</sup> De cuanto aconteció posteriormente a esta narración, puede verse en las obra de cinco periodistas que participaron en la entrega (Hoyos, 1997).

“Las palabras ‘campo humanitario’ remiten, en primer término, a una realidad sociológica: todos los días ocurren, a lo largo y ancho del país, en el contexto de la confrontación armada, múltiples eventos de comunicación o contacto, directo o indirecto, entre los grupos armados irregulares y actores sociales diversos, eventos que tienen el efecto de que dichos grupos adopten determinadas conductas o se abstengan de incurrir en otras, en la línea de suprimir o morigerar los impactos nocivos del conflicto, sobre la población civil.”

Por lo general, estos contactos o eventos de comunicación entre autoridades locales o particulares inspiradas por valores humanitarios y los grupos armados irregulares no están autorizados; más aún, bordean los límites del código penal. Quien sepa quién ha cometido un delito, o dónde se encuentra el delincuente, está obligado a informar a las autoridades so pena de incurrir en el delito de encubrimiento. Esto significa que el campo humanitario es sumamente pequeño para permitir a las comunidades, a las iglesias, a los dirigentes locales, hacer gestiones ante los grupos irregulares para preservar a las poblaciones ante quienes tienen una responsabilidad de defenderlas de cualquier acto de agresividad, violencia, secuestro, etc.

El campo humanitario se restringe cada vez más en la medida en que la solución militar va tomando fuerza. En este sentido, “las únicas gestiones del campo humanitario vinculadas a una relación cara a cara con los grupos armados que aprueba y, más aún promueve, el gobierno nacional, son las manifestaciones de la resistencia civil. Las razones son obvias: tales manifestaciones tienen un gran potencial de denuncia contra los responsables de los ataques.” (De Roux, 2004: 66). En la coyuntura actual se habla de gestiones humanitarias, de operaciones humanitarias y de Colombia humanitaria debido a los estragos causados por el invierno. Sin embargo, estas expresiones no tienen nada que ver con el campo humanitario, puesto que éste se define únicamente en relación con el conflicto armado. Conviene entonces precisar mejor las características más relevantes del campo humanitario (De Roux, 2004: 63):

1. En su construcción juegan un papel preponderante las autoridades regionales o locales y la sociedad civil: iglesias, organizaciones sociales, comunidades. En otras palabras, el campo humanitario se desarrolla y expande de manera descentralizada y participativa.

2. Se construye con los actores del conflicto armado, en el sentido de que se desarrolla exigiéndoles que cumplan el Derecho Internacional Humanitario y dialogando con ellos para que realicen actos o asuman compromisos humanitarios.
3. No surge de un diseño conceptual o normativo previo. Por el contrario, nace de, y aprovecha energías ligadas a, realidades y procesos vivos que han estado en curso a todo lo largo y ancho de la evolución de la contienda armada.
4. Responde a una necesidad ética de mucha envergadura: mientras más amplio e intenso sea el conflicto armado, más indispensable es construir el campo humanitario. En su construcción juegan un papel preponderante las autoridades regionales o locales y la sociedad civil: iglesias, organizaciones sociales, comunidades. En otras palabras, el campo humanitario se desarrolla y expande de manera descentralizada y participativa.

Pero entonces, ¿por qué el gobierno nacional se muestra tan desconfiado de la actuación de la población dentro del campo humanitario? Las respuestas pueden ser muchas y van desde la precaución de una serie de contactos con las fuerzas subversivas, a veces realizados por personas de poca experiencia y que generan más confusión que solución, hasta cierto temor de que estas acciones dentro del campo humanitario puedan ser un golpe moral a las fuerzas armadas, cuya finalidad constitucional les exige combatir sin tregua a los subversivos.

**Segundo:** ¿por qué se me aceptó esta tarea de diálogo no siendo un político o un funcionario de turno sino un miembro de la Iglesia que en ese entonces había sido nombrado Obispo del Vicariato de San Vicente – Puerto Leguizamó? ¿No se supone que sea algo indebido o fuera de lo políticamente normal? La pregunta parece tonta pero no lo es. Edward Luttwak ha tomado en consideración el asunto y ha presentado el problema de la siguiente manera:

“El prejuicio de la Ilustración pervive con una contumacia asombrosa y con múltiples manifestaciones en los análisis de los asuntos exteriores de los profesionales contemporáneos. Los políticos, los diplomáticos, los periodistas y los investigadores, que siempre están más que dispuestos a interpretar de

forma exagerada la causalidad económica, que son capaces de examinar cuidadosa y atentamente las diferencias de carácter social y de establecer minuciosamente categorías políticas, mantienen la costumbre de descartar el papel de la religión, de las instituciones religiosas y de las motivaciones religiosas a la hora de explicar la política y los conflictos, incluso cuando informan de sus modalidades concretas. De forma análoga, se hace caso omiso del papel desempeñado por dirigentes religiosos, instituciones religiosas o seculares que actúan impulsados por sus creencias religiosas, o bien se tratan como fenómenos marginales que apenas merecen consideración”, (Luttwak, 1994: 37).

El amplio rechazo existente a reconocer el aporte de la religión no tiene nada que ver con las actitudes personales hacia la religión. Aún creyentes practicantes entran en la misma tónica de indiferencia o rechazo. Se trata más bien de “una cierta resistencia erudita para analizar *intelectualmente* todo lo que entraña la religión y todo lo que le es propio –un complejo de inhibición fruto de la vergüenza típica que sienten muchas personas cuando se encuentran ante manifestaciones explícitas de un sentimiento religioso serio; fruto de la predicción errónea de la Ilustración según el cual el progreso del conocimiento y la influencia de la religión se excluían mutuamente, por lo que la religión no era más que una fuerza en decadencia-”, (Luttwak, 1994: 37-38).

El punto rayaba en lo ridículo, como cuando el conflicto del Líbano, que obedecía a causas religiosas, se definía como conflicto entre contendientes derechistas e izquierdistas, con un reduccionismo secularizador tan fuera de tono que impedía no sólo la debida lectura del problema sino su solución. Este reduccionismo secularizador apareció en los análisis de la Intifada palestina, de la guerra del Vietnam, de la guerra del Sudán y en Irán para citar sólo algunos casos. El mismo reduccionismo secularizador pudo contribuir a que mis diálogos con el gobierno para la liberación de los soldados a que aludí, procediese con una lentitud exasperante.

De este reduccionismo secularizador no están inmunes los mismos líderes religiosos que trabajan por la paz. Pero una observación de Scott Appleby puede ser muy útil en este caso:

“Contrariamente a lo que son algunas falsas interpretaciones muy populares en algunos círculos académicos y políticos, los actores religiosos juegan un papel crítico y positivo en los asuntos mundanos, no cuando moderan su

religión o marginan sus creencias profundas y vividamente simbolizadas en un orden más alto de justicia y amor. Los actores religiosos hacen una diferencia cuando permanecen como tales, como actores religiosos”, (Appleby, 2000: 16).

**Tercero.** La anterior afirmación conduce a otra pregunta: ¿por qué el diálogo con la guerrilla fue más fluido que el diálogo con el gobierno y de esa manera llegó primero a dar una respuesta positiva a la solicitud de liberación de los soldados? La pregunta parece banal, pero da pie para poder explicitar algunos elementos del diálogo vivido. El término vivido no es una pincelada de color, sino algo esencial.

Se puede decir que hay un diálogo público y un diálogo privado. El primero se limita a decir aquello que se debe decir, de la manera más precisa posible, generalmente con la máxima claridad política y según el enfoque de quien habla. El segundo, si bien acoge aquello que se debe decir, también está abierto a aquello que se quiere decir y sobre todo a aquello que se siente y vive muy personalmente.

Un comunicado de la guerrilla al gobierno o a la opinión pública dice aquello que se debe decir, inclusive si la guerrilla no está convencida de ello.<sup>2</sup> Un diálogo cara a cara sabe mezclar lo público con lo privado haciendo que lo privado facilite más, como el aceite en medio del engranaje, el discurrir y el acercarse a un entendimiento. Además, facilita que ambas partes cambien en el proceso dejando actitudes de extrema rigidez y ampliando la visión de sus horizontes.

## A LA VUELTA DE LA ESQUINA

Se ha presentado un diálogo que tuvo una conclusión positiva, no de tipo teórico sino muy práctico, como fue la entrega incondicional por parte de la guerrilla, de 60 soldados y 10 infantes de marina, a sus familiares. Durante el gobierno del presidente Pastrana se dieron los diálogos por la paz en la

<sup>2</sup> Cuando la guerrilla advirtió que para avanzar en el acuerdo humanitario era necesario que se despejase todo el Caquetá y todo el Putumayo, personalmente les pregunté a varios miembros del Secretariado, por qué habían dicho una cosa tan extraña. La respuesta fue: “sencillamente era un modo de decir, para que entiendan que podemos colocar condiciones muy duras pero en realidad eso se puede dejar de lado”.

zona despejada del Caguán (Caquetá y Meta). Casi nadie ha escrito sobre esa experiencia, porque el parecer general es que no vale la pena. En realidad se trató de diálogos fracasados donde el esfuerzo que se hizo se definió como una pérdida de tiempo.

Los diálogos tenían tres instancias muy precisas que eran, de abajo para arriba, audiencias públicas, comité temático y mesa de negociaciones. Las audiencias públicas recogían las propuestas de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos que se hacían presentes –y en gran cantidad– en la zona de despeje para ofrecer la visión de paz que alimentaban. El país pudo seguir por la televisión esos procesos. El comité temático, organismo mixto conformado por representantes de la guerrilla a un lado y miembros del gobierno y de la sociedad civil al otro, tenía la tarea de escuchar cuanto se decía en las audiencias públicas, hacer una síntesis de las mismas y sacar algunas conclusiones precisas que llegasen ya ordenadas a la mesa de negociaciones. La mesa de negociaciones tomaba en consideración las conclusiones anteriores, como un aporte para avanzar en el diálogo en torno al logro de la paz.

El gobierno había aceptado que la mesa de negociaciones trabajase sobre diez puntos. En forma ingenua, aceptó que el primer punto a tratar fuese el económico y el primer numeral dentro de ese punto fuese la solución del problema del desempleo. Como es de imaginarse, si para avanzar en los otros puntos había que resolver el primero, sencillamente se generaba una parálisis. Hay países desarrollados e industrializados que tienen cifras de desempleo iguales o superiores a las de Colombia y no han podido aún encontrar una debida solución. Aceptar ese punto como primero era ya presagio de que no se avanzaría nada.

Muchos factores contribuyeron al fracaso de estos diálogos. Un factor importante, aunque no definitivo, fue la imposibilidad de llegar a un mínimo acuerdo en el comité temático –del que yo hacía parte– por la posición rígida, difícil, a veces altanera, de la guerrilla, de no aceptar ningún documento que no fuese el de ellos mismos. Iván Ríos dirigía el grupo de reflexión de la guerrilla y en el otro grupo se alternaron diferentes coordinadores escogidos por el gobierno.

El problema se presentó en el momento de hacer una síntesis para presentar a la mesa de negociaciones. La guerrilla presentaba su propio documento y pedía se archivase el de la parte contraria, sin el más mínimo esfuerzo de

realizar la síntesis. No podían permitir que en alguna forma fuese contaminada su ideología “bolivariana” y querían dar la impresión, ante la mesa de negociaciones, de que todos estábamos de acuerdo con ellos. Eso no se podía aceptar. A la mesa de negociaciones llegaban siempre dos documentos muy distintos y nunca una síntesis.

Hubo muchos otros factores que influyeron en el fracaso de los diálogos:

- La guerrilla, ayer y hoy, ha tenido dos corrientes, una más guerrillista y otra más política. La primera no estaba muy de acuerdo con los diálogos e hizo su tarea de oposición.
- Los interesados en que la guerra no terminase porque la misma les generaba ingentes ganancias. En este grupo se pueden encontrar los traficantes de drogas y de armas.
- Los medios de comunicación se dejaron llevar por la impaciencia e impacientaron a toda la nación. Pensaron que el proceso de diálogo era una carrera de alta velocidad, a la manera de los cien metros sin obstáculos y en cambio era una larga maratón que requería un alto respiro y gran resistencia.
- Pero el factor fundamental y que está detrás de todos los anteriores era sencillamente que la guerrilla veía la toma del poder a la vuelta de la esquina. Su capacidad de acción, la crisis del ejército y la incertidumbre del gobierno les daban la seguridad de un triunfo muy cercano. ¿Para qué, entonces, realizar diálogos de paz?

Además, a lo largo de todo el proceso, no se definieron claramente los términos. Para la guerrilla, paz era equivalente a toma del poder; para el gobierno paz era equivalente a desmovilización de la guerrilla. Con conceptos tan divergentes, y sin someterlos a una debida aclaración, no se podía avanzar mucho.

Este concepto de paz de la guerrilla se reforzaba con una serie de operaciones de guerra como el secuestro dramático del senador Hechen Turbay en el Huila y ataques a pueblos diversos, con lo que creían tener más poder en la mesa de negociaciones y reforzaban la convicción de que la toma del poder, estando tan cerca, hacía que los diálogos fuesen un simple formalismo.

## LA OTRA CARA DE LA MONEDA

Cuando el presidente Álvaro Uribe llamó a la Iglesia para que se interesase en la liberación de los secuestrados, inmediatamente fuimos designados dos miembros, el Padre Darío Echeverri y mi persona, para dar los pasos necesarios. En poco tiempo se definió la entrega de todos los secuestrados. Organizamos un encuentro con el Secretariado de las FARC al cual asistieron todos, menos el jefe de la guerrilla, Marulanda, quien envió un saludo. En una mañana de diálogo pudimos llegar a un acuerdo por el cual repetiríamos el mismo proceso de entrega que se siguió con los soldados en el operativo de Cartagena del Chairá. Todos los secuestrados serían entregados al tiempo. Así se definió con un total acuerdo de todos los presentes.

La diferencia con la entrega anterior estaba en que ahora exigían un intercambio por guerrilleros presos en las cárceles. Fue una idea de Marulanda que la tradujo en una orden de no hacer más entregas de prisioneros que no impliquen un intercambio. Hay que anotar que en ese momento no había ningún guerrillero significativo detenido. La logística a seguir sería muy parecida a la anterior con la colaboración de la Cruz Roja y el lugar de la entrega podía ser el mismo pueblito de Cartagena del Chairá sobre el río Caguán.

Todo parecía proceder muy bien, pero en esta ocasión el fracaso del diálogo no vendría de la guerrilla sino del gobierno mismo. Era la otra cara de la moneda. En efecto, al presentar el plan diseñado al presidente Uribe, él rechazó la propuesta por dos motivos principales que no se nos dieron a conocer de antemano:

**Primero:** de ninguna manera quería que hubiese un despeje. Ello sólo serviría para reducir la moral de las tropas. La política de seguridad democrática requería tropas muy bien motivadas y no soldados y superiores haciendo operación tortuga.

**Segundo:** los guerrilleros que eventualmente saldrían de las cárceles tendrían que irse del país o deberían desmovilizarse definitivamente. No podía aceptar que los guerrilleros, ya fuera de la cárcel, volviesen a delinquir.

En un posterior encuentro con la guerrilla, ésta ofreció la posibilidad de que cada guerrillero en libertad firmase un documento en el que se compro-

metería a no delinquir. Pero esta solución se consideró muy frágil, aunque en un sistema democrático un compromiso firmado tiene su valor.

El hecho es que por los motivos anotados, el plan de entrega no prosiguió y los soldados y policías tuvieron que quedarse en manos de la guerrilla por muchos años.

La respuesta de la guerrilla a este rechazo fue muy sencilla: ya que no se aceptó al despeje de Cartagena del Chairá, se la vamos a poner más difícil al gobierno y vamos a pedir el despeje de dos municipios como son Pradera y Florida en el Valle del Cauca. El asunto se complicó aún más y las esperanzas de la liberación se alejaron lamentablemente.

Sobra decir que el rechazo del gobierno no significó una ruptura nuestra con el mismo, porque los secuestrados seguían en cautiverio y era necesario mantener las dos puertas abiertas, la de la guerrilla y la del gobierno, para proseguir la búsqueda de caminos de liberación. Por el mismo motivo, se mantuvo todo el asunto en estricta reserva.

Las preguntas que brotan ante el rechazo del presidente Uribe tienen que ver con las relaciones entre el ámbito humanitario y el ámbito político. En aras de salvaguardar un fin político ¿es aceptable que se rechace un acto humanitario sabiendo que el rechazo equivale a años de cautividad y a posibles muertes como de hecho sucedió? ¿Puede el fin justificar los medios, como sería en este caso el cautiverio de un grupo de hombres servidores del Estado y otros civiles?

Restringirse solamente a los operativos militares para liberar a los cautivos era ponerlos en un gravísimo riesgo ya que la guerrilla tenía la orden de matarlos apenas detectasen la presencia de miembros del ejército en los alrededores. Efectivamente, así procedieron en Urrao donde fueron sacrificados entre otros el ex ministro de defensa Gilberto Echeverri Mejía<sup>3</sup> y el gobernador de Antioquia Guillermo Gaviria. Un vuelo de helicóptero antes de que llegasen los soldados, delató la presencia de éstos. De todos los cautivos sólo tres vivieron para contarlos. Algo similar aconteció con los diputados del Valle. Los guerrilleros que los vigilaban equivocadamente creyeron que había en los alrededores miembros del ejército y procedieron a eliminar a todos los que se encontraban en grupo.

---

<sup>3</sup> Su drama quedó consignado en la obra de Echeverri (2006).

Durante su cautiverio, Gilberto Echeverri se animaba pensando, entre otras cosas, en el éxito y la fuerza de los diálogos con la guerrilla para liberar a los sesenta soldados, años atrás en Cartagena del Chairá: “Me alegro que en la comisión de acercamiento esté monseñor Augusto Castro, él en verdad negoció lo central del asunto, don Noé se encargó al final de los detalles. En fin, esperemos qué sigue, en esta película de alta tensión”.<sup>4</sup>

Los liberados hasta ahora, fuera de operativos militares, han vivido esta liberación, no gracias al gobierno sino a pesar del gobierno, en circunstancias que pusieron al país al borde de una guerra con Venezuela.

Por todo lo anterior, se buscó presionar al gobierno hacia un acuerdo humanitario moviendo a la opinión pública, a los expertos juristas en este campo y a la comunidad internacional. Fueron esfuerzos muy grandes provenientes de muchas partes<sup>5</sup> pero que muy poca resonancia encontraron en el jefe del Estado, en cuyas manos estaba la decisión de salvar a los cautivos. Las diversas gestiones del comisionado de paz caían en el vacío como quiera que su tarea era hacer eco a las órdenes del Presidente, el verdadero responsable de la paz.

Para los secuestrados, la rigidez del gobierno era un verdadero drama. Basta considerar las reflexiones que, desde el secuestro, hacía Gilberto Echeverri Mejía:

“Septiembre 26 de 2002. El miércoles el ministro Londoño habló en la comisión segunda del Senado: fue categórico, no hay canje ni acuerdo humanitario. Dijo, no se pueden cambiar delincuentes por personas honestas, aquéllos saldrán de la cárcel a delinquir. *‘Roma locuta, causa finita.’* No puedo creer que el presidente Uribe, después de conversar con mucha gente y darles tantas esperanzas, –según las noticias y comentarios de radio– pueda cambiar de actitud tan radicalmente; algo adicional al tono del Ministro, que fue terrible, agresivo y soberbio para las familias, amigos, secuestrados y aún el mismo gobierno”, (Echeverri, 2006: 85).

En realidad, el Presidente no había hecho algún cambio radical. Sencillamente no había manifestado en público lo que ya sabíamos en privado, su no rotundo a la liberación de los secuestrados políticos por medio de un acuerdo humanitario. Era lamentable el contraste entre la fría rigidez del presidente Uribe y la cascada

---

<sup>4</sup> *Ibid.*184.

<sup>5</sup> Véase la obra y la amplia bibliografía al respecto de Heyck Puyana (2004).

de solicitudes nacionales e internacionales a favor del acuerdo humanitario. En cuanto a la Iglesia, muchas veces se sintió manipulada como cuando el Presidente obviaba reclamos y explicaciones nacionales e internacionales con la sencilla frase: “Todo este asunto está en manos de la Iglesia”.

En conclusión, un diálogo que hubiera podido salvar muchas vidas quedó truncado y sin frutos, esta vez no por culpa de la subversión como en el Caguán, sino por culpa de la visión del gobierno al respecto.

### ENGOLOSINARSE CON LA GUERRA

Los exitosos operativos militares para liberar a los prisioneros en manos de la guerrilla tuvieron resonancia internacional y llenaron de optimismo al gobierno nacional. Más allá de la felicidad que embargó a los liberados y a todo el país, queda un doble aspecto preocupante que se debe tener en cuenta.

Por una parte, como se anotó en el caso de la guerrilla que no quiso dialogar en serio porque estaba convencida de que la toma del poder se encontraba a la vuelta de la esquina, los exitosos operativos militares podrían llevar al actual gobierno a pensar que la derrota de la guerrilla está a la vuelta de la esquina y dejar la salida dialogada a un lado o, como decía el presidente Santos, dejar guardada, por ahora, la llave del diálogo hacia la paz. Por otra parte, los mismos operativos exitosos podrían llevar a engolosinarse con la guerra, es decir, a privilegiar este tipo de salida para lograr la paz y no las otras.

Efectivamente, hasta ahora es la única solución que se ofrece en sus dos modalidades: la victoria militar con la consiguiente destrucción de la guerrilla o la rendición y entrega de las armas a la manera de los paramilitares que se desmovilizaron y entregaron sus armas que, en acto muy solemne en Boyacá, fueron quemadas en las calderas de Paz del Río.

Pero sucede que la paz es una realidad polisémica. Para que no suceda cuanto aconteció en el Caguán, donde las diversas visiones de paz no se confrontaron, es necesario que el diálogo sirva para unificar visiones y decidir por una visión de paz en la que todos estemos de acuerdo y hacia la cual unamos nuestros esfuerzos para la construcción futura del país, en una etapa no de conflicto sino de postconflicto.<sup>6</sup> La paz es con mucha frecuencia enemiga de

<sup>6</sup> Sobre el postconflicto puede verse: Castro (2005: 383) y Cárdenas (2003).

las victorias, porque en éstas los vencedores imponen su visión de paz y los que se someten a ésta empiezan en el mismo momento a diseñar una nueva guerra para defender e imponer su propio concepto de paz.

Hay que desconfiar de los que gritan por la paz y que, poco a poco, van llegando a la conclusión de que para obtener esa paz es necesario e inevitable que se haga la guerra. Y, claro está, se hace la guerra y luego se firma la paz que se confunde con la finalización de un conflicto y, de pronto, la eliminación del adversario. Es una paz totalmente provisional porque no es otra cosa que hacer una pausa, tomar un poco de aire, para iniciar una nueva guerra. Cuando dicen paz, lo que entienden es guerra, porque no tienen ni idea de qué es en realidad la paz y la confunden con su propia paz. Esa paz se convierte en un signo de vileza. Porque el hombre no se mejora a sí mismo por el simple hecho de llegar a una paz negociada. Ésta última es vivida como un valor moral, sólo en la medida en que expresa una reconciliación entre aquéllos que fueron adversarios, como un punto de llegada firme.

### DIÁLOGO, CAMINO DE SUPERACIÓN

Si la palabra paz resonaba en todos los ámbitos, con mucha más fuerza aún resonaba la palabra libertad.

La libertad ha sido un don de los más apetecidos por todos los pueblos y por cuya conquista no se ha dudado en generar ríos de sangre humana. Esta apatencia pareciera indicar que la libertad está en el orden de los fines más grandes, pero la verdad es que la libertad está sencillamente en el orden de los medios.

Sea que se hable de libertad **de** aquello que nos oprime, como que se hable de libertad **para**, a la manera de una puerta que se abre a las posibilidades que se anhela realizar, estamos siempre a nivel de los medios. Como medio, la libertad debe mirar a algo más grande que sí misma y que se le presenta como un fin por lograr. Ya se ha dicho que la libertad debe mirar a la reconciliación y ella sólo es posible si hay una apertura al diálogo.

Una libertad para lograr algo menos que libertad -algo así como lo que manifestaba aquella mujer (madame Roland) cuando subía al cadalso en la revolución francesa: "Oh libertad, oh libertad, cuántos crímenes se cometen en tu nombre"-, pues es una caricatura de libertad. Por eso, la libertad debe mirar siempre a una superación. Es realmente trágico invocar la libertad para

terminar en algo que es mucho menos que libertad y, claro está, que humanidad (Castro, 2005: 194-195).

Las conmemoraciones del bicentenario han puesto de manifiesto esta realidad. Doscientos años de guerras, cada una de ellas realizada en nombre de la paz, pero no la paz de todos los colombianos sino la paz del que contaba con un ejército y quería imponer su propia paz sobre los demás, a veces con unas premisas de justa venganza camuflada de gritos de libertad (González, 2006). Paradigmática fue la guerra de los supremos, sobre la cual se ha escrito que “será determinante para iniciar la cadena de los ‘odios heredados’ entre familias y localidades, que van a ayudar a fijar esas adscripciones partidistas con un toque emocional por mecanismos al estilo de las venganzas de sangre”, (González, 2006: 31).

La identidad de la libertad se comparte con la identidad del trabajo. En el caso del trabajo, estamos o debemos estar frente a un “más” que es el alma del trabajo. Si falta este “más” estamos ante una caricatura del trabajo. Si yo quemo todos los árboles de un bosque con la única finalidad de reducirlos a cenizas, puede que sude pero no estoy trabajando. Si de esta destrucción no brota alguna energía para alimentar alguna transformación útil al hombre, hablar de trabajo es un contra sentido. Sería como decir que la guerra es el trabajo más intenso, desbaratando a los vivientes y reduciéndolos a muertos. El aspecto caricaturesco de la guerra, como del trabajo o de la libertad, deriva del hecho de que, con una movilización general de energías, se llega a una inmovilización general donde todas las transformaciones hacen reversa.

El diálogo ayuda a que, en lugar de una caricatura, la libertad, el trabajo y la paz sean un paso de una forma menos rica a una forma más rica de humanidad y el paradigma más alto de este paso lo encontramos en la reconciliación y en su expresión más significativa como es la paz.

## DIÁLOGO Y RECONCILIACIÓN

Si miramos al ser humano, descubrimos en él tendencias muy positivas hacia el cultivo de las relaciones: basta pensar en el cuidado del otro, en la empatía como ponerse en el lugar del otro, en el amor como procurar la felicidad del otro. Hay dentro de cada uno de nosotros un deseo de comunión.

Al mismo tiempo, descubrimos que este mismo ser humano tiene dentro de sí la posibilidad de destruir al otro, de ser una fiera para el otro, de victimizar al otro. Para ello, no tiene que ser un ser deforme y anormal. Las personas más comunes y corrientes pueden llegar, si las condiciones se lo permiten, a realizar maldades y atrocidades. Es cuanto Hannah Arendt ha llamado la banalidad del mal, expresión que utilizó en su libro “Eichmann en Jerusalén” con la cual de ninguna manera pretende rebajar la maldad del crimen, sino explicar su magnitud sin caer en las exculpaciones. La intuición de Arendt es investigar la relación entre el hombre normal y el hombre criminal.

Hay, aparentemente, gente bien formada en su propio campo, con una espiritualidad que se traduce en bondad. Pero, en un momento dado, esta misma gente se pone a torturar como aconteció con los prisioneros en Irak; para no hablar de algo aún peor como fue Auschwitz, ni de algo tan cerca de nosotros y tan escalofriante como fue el actuar asesino de los paramilitares. Esta gente bien formada, que de suyo debía rechazar el mal, lo acepta porque más allá de su moralidad personal hay un compromiso con un sistema al que obedece, el cual está dotado de una moralidad propia y superior. De allí que se puede tranquilamente asesinar personas durante la semana e ir el domingo a la misa, con la propia familia a la que se ama inmensamente (Reyes Mate, 2003: 122).

Pero esto no es todo. En cada uno de nosotros hay también esa tendencia a volver a ser humano, a recuperar la propia humanidad disminuida, a volverse otra vez un experto en humanidad. Y a ese ser humano, el nuestro o el ajeno, que habíamos convertido en basura, podemos reconvertirlo, con un proceso de reciclaje como se dice hoy, en un ser valioso que ha sabido reconquistar la comunión, volver a ser plenamente humano.

En muchos casos, como acontece en Colombia, se trata de pasar de víctima que no quiere permanecer en ese estado, lo cual sería una ulterior desgracia, a sobreviviente, alguien que ha sido capaz de tomar de nuevo las riendas de su vida y orgullosamente forjarse un futuro positivo.

El punto de partida de toda reconciliación está en el mismo ser humano en cuyas manos está el iniciar el camino que lleva de la reconciliación consigo mismo a la reconciliación plena. Esta reconciliación como punto de partida es una reconciliación antropológica. Pero no es la única. Es necesario que se vaya creando una reconciliación ecológica, es decir, un clima de reconciliación que

nos vaya sacando de la agresividad o tensión con los demás y nos permita relacionarnos con mayor serenidad. Fue interesante notar cómo bastaron pocas horas para que el presidente Santos diese inicio a una reconciliación ecológica, especialmente en el ámbito internacional.

Aunque no se haya logrado la paz, el clima de reconciliación genera posibilidades de avance significativas. Para darnos cuenta de las ventajas de este clima hay que experimentar otros climas. Se puede imaginar el recorrido que hace un pez en el agua cuando el río se ha contaminado completamente. El clima no le favorece nada y seguramente termina muriendo a no ser que una descontaminación le cree un clima diferente. Se puede pensar en el viaje de un pueblo a otro en un bus público donde se reproduce la música que es más antipática, la que no se resiste con nada. El camino se vuelve difícil, tortuoso. La cacofonía genera sufrimiento. La Colombia de estos años ha sido una de esas viajeras sufridas.

Cuando el clima cambia, el viaje es otra cosa. Cuando el clima se llena de esperanza, aunque aún se esté en medio del conflicto, se vive mejor, se saborea, como un antipasto, la cercana relación de comunión. Si el clima es de guerra, el viaje es amargo, si el clima es de intento de diálogo entre los opositores, el viaje se hace más humano.

A mediados de los años ochenta cuando visité la tierra del apartheid, el clima de Sudáfrica era terrible, sin esperanza, denso de pesimismo, sin futuro. Años después, y estando aún Mandela en la cárcel, el clima había cambiado. Se tenía la seguridad de que el futuro sería diferente, que el cambio estaba muy cerca. El clima era de esperanza. El resultado fue que al salir Mandela de la cárcel, ese hombre que decía que en la cárcel había aprendido a amar a los blancos pero también a odiar al sistema que los había puesto los unos contra los otros, pudo adelantar un proceso de reconciliación que ahorró sangre y sufrimiento.

En todo este proceso, el eje que hace avanzar es precisamente el diálogo. Pero hemos aprendido en el Caguán que el diálogo por el diálogo no sirve para nada. Se requiere que el mismo vaya orientado hacia los elementos más decisivos que llevan a la reconciliación: **la verdad** ante todo, porque es el anhelo primario de las víctimas. La verdad requiere también ir acompañada de **la justicia** para que no sea acusada de una verdad poco justa (así decían algunos de la comisión de la verdad sudafricana); sin la justicia no hay relaciones

nuevas; es una justicia que se considera transicional porque está pensada para tiempos de cambio hacia la paz. **La reparación**, sin la cual las dos anteriores quedan flojas. Pero verdad, justicia y reparación poco contribuyen al clima nuevo si no están acompañadas de la conversión, tanto de la víctima como del victimario, la cual incluye necesariamente la invitación al perdón.

## OBSTÁCULOS A LA RECONCILIACIÓN

Las carreteras no siempre tienen asfalto; a veces están llenas de huecos, de trancones y de derrumbes. La reconciliación como camino y como clima está sometida a estos inconvenientes.

**Primer inconveniente:** la mentira. Muchas veces es mentira de Estado y presentada como la verdad oficial. Cuánto descontrola a las víctimas esta mentira y por eso se ha pedido muchas veces la comisión de la verdad, ajena al Estado, para que la mentira no impere. Así lo hicieron Chile, Argentina, Bolivia, Haití, El Salvador, Guatemala, Perú. Hungría. Uganda, Filipinas y Sudáfrica, con poco o mucho éxito.

**Segundo inconveniente:** La venganza. Los sentimientos de venganza son respetables pues indican que la persona tiene aprecio de sí misma, no es un nadie al que todos pueden pisotear. Pero la venganza es traicionera y engañosa. En lugar de ayudar a la reconciliación aleja de ella; es como el peor de los derrumbes que impide el movimiento hacia adelante; es un anclarse en el pasado. El resentimiento también es una parálisis engañosa porque se piensa que es una forma de vengarse del otro y, en cambio, es sólo una forma de destruirse a sí mismo tanto física como mentalmente.

Es una memoria venenosa que en lugar de liberar, esclaviza como lo fue la de los Balcanes, Irlanda del Norte, Rwanda (la comunidad hutu), Argelia, etc., y que en lugar de sanar dispara de nuevo la violencia. Recordar es vivir, es un deber histórico y moral, pero hay que saber recordar con un recuerdo enmarcado dentro de un significado nuevo y liberador. Los hechos no se pueden cambiar pero sí se pueden interpretar diversamente y evocarlos con una memoria nueva y al servicio de un futuro nuevo.

Tercer inconveniente: La impunidad. Ella es la negación de la falta y por ende la negación de la pena. La impunidad perpetúa los conflictos, las guerras y las víctimas. En Colombia alimentamos mucho tiempo la cultura de la impunidad, es decir, una impunidad que era atributo normal del Estado, una de sus normas, y que llevó a la sociedad a una gran desconfianza en la justicia y a un sentirse estimulados a delinquir.

La globalización de la justicia, que nos es exigida por la presencia de la Corte Penal Internacional, nos obliga a dejar formas de justicia muy caseras y que huelen a impunidad. De éstas se pueden recordar las cuatro siguientes:

1. La impunidad jurídica que es la negación a castigar al culpable porque se busca definir la falta de manera tal que no tenga castigo o no se hace nada por castigar al que la cometió. Se cubre con términos como pacificación nacional (Argentina), ley de punto final, obediencia debida, etc. Por eso, no hay investigación, ni enjuiciamiento, ni captura del culpable.
2. La impunidad política es la aceptación de quien ha cometido faltas contra el Estado o la sociedad para que vuelva a ocupar los puestos de prestigio como si no hubiese roto un plato. Cuántos dictadores vuelven a ser elegidos para presidentes o lo intentan (Ríos Montt) y cuántos victimarios entran felices en el Senado, o en el Gobierno, como si su política hubiese sido sin mancha ni arruga. El mensaje es muy claro: da lo mismo ser torturador que torturado.
3. La impunidad moral consiste en que los hechos nefastos se visten de gloria y dejan de ser inmorales: fue un acto heroico en servicio de la patria; fue una actitud de obediencia muy grande; fue una lucha contra el terrorismo. El delincuente queda convertido en héroe.
4. La impunidad histórica quiere decir que la historia o calla o interpreta los hechos atroces como hechos humanitarios y patrióticos. La historia recoge la mentira oficial y la trasmite a las siguientes generaciones. No hay derecho a conocer la verdad.

El caso es que el tiempo no cura las heridas y no se pasa una página del libro de la vida hasta que se haya leído la anterior, esa del sufrimiento de la víctima y de la justicia debida.

## LA PAZ, PUNTO DE LLEGADA

Nos queda todavía la reconciliación como punto de llegada, un punto de llegada siempre relativo como todas las cosas humanas. Es la reconciliación teleológica. “*Teleos*” es la palabra griega que indica meta. Y esa meta, o punto de llegada, se llama precisamente paz.

Solemos llamarla paz pero también hay otros nombres muy específicos: **unidad** porque es la reconquista de la comunión perdida; **cercanía** porque se está dispuestos a vivir unos al lado de los otros, aunque tal vez sólo se acepte eso. Se trata de una frágil coexistencia mínima como un acomodarse los que eran antagónicos unos al lado de los otros en una tolerancia mutua (Camboya y Rwanda); **abrazo** como el que Saúl dio a su hermano Jacob para recomponer la amistad perdida y cuyas dimensiones son muy significativas;<sup>7</sup> **nueva imagen** como recuperación de la imagen sana que se había modificado en una imagen de enemigo. Esta nueva imagen es expresión de una reconciliación cultural que sienta las bases para una nueva cultura y una nueva historia.

Se trata de una paz que es descubrimiento como fruto de una revelación, fruto del amor divino y humano, de la belleza, de la armonía del ser, de la bondad, de la creación. Una paz que es dedicación pues ella es frágil como la vida misma y ocurre acompañarla como a una criatura que acaba de nacer, como a una pequeña plantita que debe ser rociada cada día. Una paz que es diálogo pues ella no se impone por la fuerza. No se combate por la paz. Ninguna victoria ha logrado la paz, ella huye del campo de los vencedores. Una paz que es desarme cultural para introducir una nueva escala de valores.

Una paz que es diversidad pues se abre a la diversidad de las culturas y no es imposición de una cultura dominante sobre las otras. Una paz que es defensa de la vida, del más débil, del enfermo, de la víctima y que toma partido contra el egoísmo, la avidez y la injusticia. Una paz que es duplicidad. Ella es doble, interior y exterior. Ella es serenidad interior en medio de la tormenta y gozo de vivir con una paz exterior en un contexto altamente humanitario. Una paz que es divinidad en el sentido de que la búsqueda de la paz es camino que lleva a Dios.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Sobre esta visión de paz véase: Volf, 1996: 140.

<sup>8</sup> Sobre estos significados de la paz, véase: Castro, 2005: 369.

## Bibliografía

- APPLEBY, Scott. 2000. *The Ambivalente of the Sacred*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- CÁRDENAS, Miguel (coord). 2003. *La Construcción del Postconflicto en Colombia*. Bogotá: Editorial Cerec.
- CASTRO, Luis. 2005. *Deja de correr. La reconciliación desde las víctimas*. Bogotá: Editorial Comisión de Conciliación Nacional.
- DE ROUX, José. 2004. "Sentido y alcances del campo humanitario y recomendaciones para construirlo". En: *Conflicto y Seguridad Democrática en Colombia*. Bogotá: Editorial Fundación Social.
- ECHEVERRI, Gilberto. 2006. *Bitácora desde el Cautiverio*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- GONZÁLEZ, Fernán. 2006. *Partidos, Guerras e Iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia (1830-1900)*. Bogotá: La Carreta Editores – Cinep.
- HEYCK, Ana. 2004. *Sí al Acuerdo Humanitario*. Bogotá: Editorial La Silueta.
- HOYOS, José; MERCADO, Bibiana; SOTO, Martha; RESTREPO, Orlando; CERÓN, Claudia. 1997. *De las Delicias al Infierno, 288 días en poder de las FARC*. Bogotá: Intermedio Editores, Círculo de Lectores y El Tiempo.
- LUTTWAK, Edward. 1994. "El Factor Olvidado". En: *La religión, el factor olvidado en la solución de conflictos*, editado por Johnnston D. y Sampson C. Madrid: Editorial PPC.
- REYES MATE, M. 2003. *Memoria de Auschwitz*. Madrid: Editorial Trotta.
- VOLF, Miroslav. 1996. *Exclusión & Embrace*. Nashville: Abingdon Press.



**PROCESOS DE RETORNO DE POBLACIÓN DESPLAZADA A  
MACAYEPO.  
OPORTUNIDAD DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ O POSIBILIDAD  
DE REVICTIMIZACIÓN EN LOS MONTES DE MARÍA**

Luisa Fernanda Hernández Mercado  
*Antropóloga – Magíster en Estudios Políticos*  
*Universidad Nacional de Colombia*  
*lfhernandezm@unal.edu.co*

### **1. El contexto de la investigación**

El presente artículo busca describir y analizar los procesos de retorno de población desplazada que han tenido lugar en el corregimiento de Macayepo y la vereda Caño Berruguita, municipio de El Carmen de Bolívar, a partir del trabajo de campo adelantado en Los Montes de María entre los años 2008 y 2009,<sup>1</sup> con el fin de mostrar que las formas en que se adelanten los procesos de restablecimiento socioeconómico pueden representar oportunidades para construir una paz sostenible y fortalecer las redes sociales existentes o pueden convertirse en un factor de revictimización de la población.

A partir de la investigación realizada, se plantea que en los Montes de María y, específicamente, en la zona estudiada, los hechos victimizantes que dieron paso al desplazamiento forzado se debieron a la falta de control territorial por parte de las instituciones del Estado y a la incapacidad de las mismas para regular las relaciones entre los ciudadanos y garantizar que los conflictos surgidos por la diversidad de intereses de los actores sociales presentes en la zona fueran resueltos por medios no violentos. En otras palabras, la violencia estructural dio paso a hechos de violencia psicológica y física que victimizaron a la población durante varias décadas.

---

<sup>1</sup> El trabajo de campo fue adelantado en varias poblaciones de los Montes de María con el fin de elaborar la tesis “Procesos de retorno y reubicación de dos comunidades victimizadas por el desplazamiento forzado en los Montes de María”, para optar al título de Magíster en Estudios Políticos. Universidad Nacional de Colombia, mayo de 2010.

En este contexto, la legislación colombiana que surgió a partir de 1997 con la Ley 387, sus decretos reglamentarios<sup>2</sup> y los autos de la Corte Constitucional que han hecho seguimiento a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional mediante la sentencia T-025 de 2004,<sup>3</sup> junto con la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento (PPR), formulada en 2009, reconocen que el retorno de población desplazada es una de las formas privilegiadas para garantizar el Goce Efectivo de Derechos (GED)<sup>4</sup> y, en esa medida, avanzar de manera sostenible hacia la construcción de la paz asegurando que estos procesos se den en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. Como se plantea en la Guía complementaria para acompañar los procesos de retorno para la población en situación de desplazamiento (2010):

En principio, la mejor alternativa para una persona desplazada por causa de la confrontación armada, debería ser la posibilidad de retornar a su lugar de origen y lo que significa por sí mismo: la recuperación de su entorno, la oportunidad de continuar con su proyecto de vida personal, familiar y comunitario, volver a ser parte fundamental del tejido social de su comunidad, contribuir al desarrollo de su municipio y volver al ejercicio pleno de la ciudadanía.

---

<sup>2</sup> Decreto 2560 de 2000 y Decreto 250 de 2005. Más adelante con relación a este tema aparecería el Decreto 1997 de 2009.

<sup>3</sup> Los autos de la Corte Constitucional en los que se ha hecho seguimiento a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional son los siguientes: “Autos 177 y 178 de agosto 29 de 2005; Auto 116 del 13 de mayo de 2008 sobre los indicadores de resultado de Goce Efectivo de Derechos; Auto 092 del 6 de junio de 2008 sobre la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, Auto 251 del 06 de Octubre de 2008 sobre la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes desplazados; Auto 004 del 26 de enero de 2009 sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados; Auto 005 del 26 de enero de 2009 sobre la protección de los derechos fundamentales de la población afro descendiente; Auto 006 del 26 de enero de 2009 para la protección de las personas desplazadas con discapacidad; Auto 007 del 26 de enero de 2009 sobre la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales y el Auto 008 del 26 de enero de 2009 sobre la persistencia del estado de cosas inconstitucionales” (SNAIPD, 2009: 10).

<sup>4</sup> De acuerdo con la PPR, el Goce Efectivo de Derechos está definido como: “el conjunto integral de derechos fundamentales que se debe garantizar a la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado, con el objetivo de alcanzar su estabilización socioeconómica y restituir los derechos que le fueron vulnerados. El Estado tiene la obligación de prevenir y mitigar los efectos del desplazamiento y garantizar los derechos a: Subsistencia Mínima, Alimentación, Reunificación Familiar, Educación, Identidad, Salud, Vivienda, Tierras, Generación de Ingresos, Vida, Integridad, Libertad y Seguridad Personal, Verdad Justicia y Reparación, Participación, Retorno y/o Reubicación” (SNAIPD, 2009: 6).

El retorno es un derecho de la población desplazada y, en tanto obligación del Estado colombiano, en esta medida el gobierno en su conjunto, debe propender por acompañar toda iniciativa de retorno de tal forma que esto garantice la restitución de los derechos conculcados a través de una participación armónica y concertada de las instituciones, y se asegure la no repetición de los hechos que conllevaron al desplazamiento (UTC, 2010: 10).

Si se entiende la construcción de la paz como “el conjunto de iniciativas, esfuerzos y procesos que a largo plazo buscan la construcción de sociedades y comunidades pacíficas y estables, abordando las causas estructurales de los conflictos violentos” (UJTL, 2010: 10), puede afirmarse que el acompañamiento institucional a los procesos de retorno, es un esfuerzo y una obligación del Estado que puede enmarcarse dentro de esta lógica de generar bases sólidas para la paz y prevenir un retorno a la violencia (*Ibid.*). Sin embargo, si se mantuviera el incumplimiento a los compromisos institucionales, tal como se ha venido presentando en los Montes de María, se estaría dando paso a la revictimización de la población, en la medida en que no sólo no se estaría garantizando el ejercicio de derechos, sino que se perpetuarían las condiciones que han desencadenado la violencia, evitando la posibilidad de una reparación integral y la reconciliación comunitaria.

## 2. El contexto de los Montes de María

La zona de los Montes de María tiene una extensión de 6.466 Km<sup>2</sup> (PNUD, 2010: 5) distribuidos en quince municipios, ubicados en el centro de los departamentos de Sucre<sup>5</sup> y Bolívar<sup>6</sup> en la costa Caribe colombiana. Esta subregión está conformada por la Serranía de San Jacinto, prolongación de la Serranía de San Jerónimo, que se extiende por el occidente hasta el mar Caribe y, por el oriente, hasta el río Magdalena.

Tanto la zona montañosa como la del piedemonte tradicionalmente han tenido una vocación ganadera, agrícola, campesina y comercial, la cual es

<sup>5</sup> Los municipios de los Montes de María que pertenecen a este departamento son: San Onofre, Toluviéjo, Morroa, Colosó, Chalán, Ovejas y Los Palmitos.

<sup>6</sup> Al departamento de Bolívar pertenecen: San Jacinto, San Juan Nepomuceno, El Carmen de Bolívar, El Guamo, Córdoba, María La Baja, Zambrano y el Guamo.

complementada en algunos municipios con la producción artesanal y, especialmente en los municipios costeros, con la explotación pesquera puesto que además de la costa, cuentan con una amplia zona de manglares y ciénagas.

Los Montes de María constituyen un área estratégica para diversos actores sociales dispuestos a disputársela por: 1) tener niveles de fertilidad muy altos,<sup>7</sup> 2) conectar el Pacífico colombiano con los departamentos de la Costa Atlántica, 3) permitir el tráfico de armas y narcóticos (a través del mar Caribe) y ser un lugar de retaguardia y tránsito para los grupos ilegales dado el difícil acceso a la zona montañosa y, 4) por tener reservas de gas e hidrocarburos<sup>8</sup> (Programa Presidencial para los Derechos Humanos, 2003; PNUD, 2010).

Según las proyecciones de población del DANE,<sup>9</sup> en el año 2010, 407.981 personas habitaban los municipios que conforman la zona en mención. Entre el Siglo XVI y XVIII, debido a las difíciles condiciones de acceso, las Montañas de María, selváticas e impenetrables, fueron el lugar de refugio de la población africana que escapaba de la esclavitud para formar “rochelas” o pueblos de cimarrones. Adicionalmente, a pesar de la desaparición de pueblos indígenas, se han mantenido resguardos hasta la actualidad, razón por la cual, un considerable porcentaje de la población de los Montes de María es afrodescendiente y, especialmente en Sucre, se encuentra población indígena.<sup>10</sup> Este hecho es relevante si se tiene en cuenta que el conflicto armado interno ha afectado de manera significativa a la población perteneciente a grupos étnicos y, actualmente, la población de Macayepo ha hecho un esfuerzo por reivindicarse y construirse como afrodescendiente, reconociendo sus derechos diferenciales y exigiéndolos ante las instituciones del Estado.

---

<sup>7</sup> Los principales cultivos de la zona que abastecen a gran parte de la costa Caribe son: aguacate, yuca, ñame, maíz, arroz, ají dulce, ajonjolí, caña de azúcar, tabaco y todo tipo de frutas producidas en clima cálido y templado.

<sup>8</sup> Desde hace unos años, la firma HOCOL ha venido realizando exploraciones sísmicas en áreas circundantes a El Carmen de Bolívar confirmando la existencia de prometedoras reservas de hidrocarburos y gas en la zona, lo cual concuerda con el hecho de que ya en 1920 estuviera presente, en el área de El Carmen de Bolívar y sus alrededores, la compañía Latin American Petroleum Corporation of Colombia (Fals Borda, 1976).

<sup>9</sup> DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Datos tomados de la página web: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

<sup>10</sup> Bolívar es uno de los cinco departamentos que concentra el mayor porcentaje de población afrodescendiente en el país, mientras que en Sucre, alrededor del 15% de la población es indígena. Datos tomados de la página web: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co). Consultada el 23 de diciembre de 2010.

La trayectoria de luchas campesinas por la tierra y la histórica precariedad institucional llevó a que, entre finales de los setenta e inicios de los ochenta del Siglo XX, llegaran grupos subversivos de distintas denominaciones a la zona que más tarde se disputarían el control territorial con grupos de autodefensas vinculados con el narcotráfico y sectores ganaderos y latifundistas de la región que se consolidarían a partir de la década de los ochenta (Observatorio del Programa Presidencial para los DDHH y el DIH, 2003). Los Montes de María fue uno de los escenarios en los cuales se desarrolló con más brutalidad el conflicto armado interno desde mediados de la década de los noventa del Siglo XX.

Se reconoce la perpetración de aproximadamente 56 masacres en la zona a manos de grupos armados ilegales, tanto subversivos como paramilitares.<sup>11</sup> Sin embargo, según la base de datos construida para la investigación a partir del Banco de datos de Derechos Humanos y Violencia Política del CINEP, se registraron 129 masacres entre 1996 y 2008<sup>12</sup> que, sumadas a todo tipo de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH, ocasionaron una gran cantidad de desplazamientos forzados, individuales y colectivos, especialmente desde la zona rural hacia los cascos urbanos municipales y las grandes ciudades.<sup>13</sup>

Desde mediados de los noventa, los Montes de María se han caracterizado por tener uno de los índices más altos de desplazamiento forzado en el país. En 2007, Sucre y Bolívar concentraban el 16,8% de la población desplazada de Colombia (OCHA, 2007: 8), mientras que en 2009, la Agencia Presidencial para la la Acción Social y la Cooperación Internacional reportaba 215.505

<sup>11</sup> La cifra del número de masacres fue tomada del informe “Un pulso a las verdades en los Montes de María”. Consultado en la página web: [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com)

<sup>12</sup> La diferencia en la cantidad de masacres registrada se explica porque para contabilizarlas se adoptó la definición de masacre que se plantea en el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina en Colombia, del 1 de enero al 31 de diciembre de 1999, teniendo en cuenta que no hay consenso alrededor de esta definición y que en la zona de los Montes de María, quizá por coincidencia, en muchos de los homicidios colectivos murieron tres personas. “Para la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, constituye una masacre, la ejecución de tres o más personas en un mismo evento, o en eventos relacionados por la autoría, el lugar y el tiempo. Para el Ministerio de Defensa, la masacre es el asesinato de más de cuatro personas en una misma ocasión”, (Defensoría del Pueblo, 2001: 4). Tomado de: Resolución Defensorial Humanitaria del 20 de septiembre de 2001: <http://www.defensoria.org.co/pdf/resoluciones/humanitaria/humanitaria5.pdf>

<sup>13</sup> Dentro de los principales municipios expulsores de población por causa de conflicto armado en los Montes de María se encuentran: El Carmen de Bolívar, María La Baja, Ovejas, San Onofre y Colosó, mientras que dentro de las principales ciudades receptoras de población es posible mencionar a: Cartagena, Sincelejo, Bogotá, Medellín, Cali y Santa Marta (Acción Social, 2010).

personas desplazadas en los Montes de María, un poco más de la mitad de la población de la zona (PNUD, 2010). Asimismo, el Carmen de Bolívar es el tercer municipio de Colombia que más personas expulsó en el período 2001–2008 (32.709 personas), después de Buenaventura y Santa Marta (Acción Social, 2010) y, al igual que Sincelejo, San Onofre, María La Baja, San Jacinto y Zambrano, el Carmen de Bolívar es uno de los municipios montemarianos que más población desplazada recibió especialmente desde las zonas rurales.

El Carmen de Bolívar, establecido como municipio en 1923, tiene una extensión de 954 Km<sup>2</sup> (95.400 hectáreas), de los cuales el 99% pertenece al sector rural. Este municipio limita al norte con San Jacinto, al sur con el municipio de Ovejas (Sucre), al oriente con los municipios de Zambrano y Córdoba y por el occidente con Colosó y San Onofre (Sucre). Según el censo del DANE de 2005, el municipio tiene 80.788 habitantes.<sup>14</sup> Para 2008, las necesidades básicas insatisfechas de El Carmen de Bolívar estaban estimadas en un 90% (Alcaldía Municipal María la Baja, 2008: 25), lo cual puede explicarse por el hecho de que en los últimos años ha recibido una cantidad considerable de población desplazada que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad dado que la infraestructura y la economía del municipio no estaba preparada para recibir tal cantidad de población.

Macayepo es uno de los corregimientos de El Carmen de Bolívar, ubicado en una de las zonas más montañosas y de difícil acceso de la Serranía de San Jacinto. En su jurisdicción se encuentran, además, 19 veredas<sup>15</sup> que han permanecido aisladas del casco urbano del municipio porque sólo existe un camino transitable por animales o peatones. Sin embargo, desde 2008, se adelantan las obras de la Troncal de los Montes de María<sup>16</sup> que unirá el corregimiento de Chinulito (Colosó) con El Carmen de Bolívar. Esto ha conllevado un bajo nivel de presencia institucional

<sup>14</sup> Sin embargo, varias autoridades municipales e incluso el coordinador del censo para los Montes de María expresaron en conversaciones informales inconformidad con los resultados del Censo de 2005, afirmando que debido a la situación de orden público en las zonas rurales del municipio y a las operaciones militares vigentes, muchos empadronadores no pudieron ingresar a varias veredas y por este motivo no fueron censadas, poniéndose así en duda la veracidad de los resultados finales del censo.

<sup>15</sup> Las 19 veredas que conforman el corregimiento son: Caño Berruguita, Jojancito, El Limón, Floral, La Sierra, Cacique, Floralito, La Cañada, El Tesoro, La Palma, Arroyo Venado, El Orejero, Centro Alegre, La Pita, Los Deseos, El Pavo, Gólgota, El Cielo, Los Números.

<sup>16</sup> La obra iniciada en agosto de 2008 y a cargo del Batallón de Ingenieros del Ejército 'Vergara y Velasco', contempla la construcción y adecuación de 38 kilómetros de carretera entre El Carmen de Bolívar, la vereda La Cansona, el corregimiento de Macayepo, la vereda de Aguacate (San Onofre) y el corregimiento de Chinulito (Colosó). La obra tendrá un costo aproximado de \$32.700 millones de pesos.

e incomunicación entre el Carmen de Bolívar y Macayepo lo cual ha implicado que sus habitantes tengan una relación mucho más cercana con Sincelejo.<sup>17</sup> Esta proximidad económica e incluso cultural con la capital sucreña se vio fortalecida durante el desplazamiento, ya que la gran mayoría se trasladó a esta ciudad. Como relató un poblador de Macayepo: “Para el macayepero su sueño era Sincelejo... el macayepero es bolivarense, pero apenas tiene salida para Sincelejo, aunque esté en tranquilidad allá, siempre aspira a comprar un lote en Sincelejo, o una casa...”.

En Macayepo hubo presencia de grupos subversivos desde finales de los años ochenta del siglo XX, primero el ELN, luego el ERP y los frentes 35 y 37 de las FARC y, posteriormente, hubo presencia del Bloque Héroes de los Montes de María de las AUC. A pesar de que la presencia de actores armados duró más de veinte años, fue sólo hasta octubre del año 2000, cuando a raíz de una de las masacres más atroces, perpetrada por paramilitares, se presentó uno de los desplazamientos colectivos más grandes de los Montes de María. Se estima que del corregimiento y las veredas se desplazaron alrededor de 800 familias, es decir, alrededor de 4.000 personas.



Vía que une el corregimiento de Macayepo con la Troncal de Occidente (corregimiento de Chinulito).\*



Construcción de la Troncal de los Montes de María. Tramo El Carmen de Bolívar – Caracolí. Noviembre de 2008.

<sup>17</sup> Entre Sincelejo y Macayepo hay aproximadamente dos horas de camino en época de verano.

\* La totalidad de fotografías contenidas en el presente artículo fueron tomadas por la autora.

### 3. El caso de Macayepo

Macayepo está ubicado a 18 kilómetros de la troncal que une la ciudad de Sincelejo con San Onofre y Cartagena. La base de la economía es la producción agrícola. La zona es conocida especialmente por su gran producción aguacatera que abastece la costa Atlántica y el interior del país. También se producen los cultivos tradicionales de la zona (yuca, ñame, maíz, plátano, ají dulce) y, debido a su gran fertilidad, se cultiva arroz y todo tipo de frutales propios del clima cálido. Se registró, además, actividad ganadera en pequeña escala y la cría de animales domésticos: cerdos, pavos, gallinas y patos. Los campesinos practican la cacería con escopetas y la ayuda de perros para proveerse de animales silvestres que incluyen en su dieta y, en menor medida, que comercializan con las ciudades y pueblos vecinos.<sup>18</sup> Algunos también practican la cacería de tigrillos para el comercio de pieles.



Cosecha de aguacate para ser comercializada en el corregimiento de Macayepo. 2009.

Las mujeres se dedican principalmente al cuidado de los hijos, la cría de animales domésticos, la siembra de huertas caseras y en algunos casos a la elaboración de queso para comercializar. Otras, abren tiendas pequeñas en sus casas para ayudar con los gastos del hogar. Los hombres se dedican a la agricultura y a la ganadería, y a comercializar las cosechas. Ellos son quienes obtienen la mayor parte de ingresos para las familias.<sup>19</sup> Los niños a su vez, de acuerdo con

<sup>18</sup> Zaino, guartinaja, venado, ñeque, entre otros

<sup>19</sup> Algunas familias “apastan ganado”, es decir, reciben una cantidad de dinero por permitir que el

su género, colaboran con las actividades económicas y domésticas de los padres o las madres.

De acuerdo con un diagnóstico realizado en el corregimiento de Macayepo durante el año 2006, “los hombres representan el mayor porcentaje de participación dentro del total poblacional, con el 58%, mientras que las mujeres representan el 42%. La mayor proporción de población se encuentra entre las edades de 17 a 45 años,<sup>20</sup> que explican el 42% de las personas existentes. En lo racial, las familias son afrodescendientes en una proporción del 89%, mestizo con el 5%, blanca en un 3% e indígena con el 3%” (Menco, 2006: 6). En ese mismo año, el 73% de la población obtenía “ingresos por debajo del salario mínimo legal, mientras que sólo el 27% lograba obtener el mínimo vital para tratar de solventar sus necesidades. Los ingresos son obtenidos en proporción mayoritaria por los hombres, con un 81% en promedio. Para el total poblacional con ningún grado de escolaridad los ingresos obtenidos no alcanzan al salario mínimo en una proporción del 90%” (Menco, 2006: 7).



El Incora distribuyó parcelas entre los campesinos entre 1989 y 1992 pero casi ninguno cuenta con título formal de propiedad. Entre las fincas que fueron parceladas los pobladores recuerdan las siguientes:

NOMBRE DE LA FINCA	NÚMERO DE HECTÁREAS
La Fuente	260
Samarcanda	300
El Cauca	264
Chaparral	300
Los Deseos	220
El Pavo	200
El Carare	660
Las Termópilas	más de 230
Refugio	alrededor de 250

Fuente: Datos tomados por la autora.

ganado de otras personas se alimente en una parte de sus parcelas.

<sup>20</sup> En la mayoría de poblaciones que han sufrido desplazamiento forzado los niños conforman el grupo poblacional mayoritario. En Macayepo el hecho de que la población adulta sea más numerosa se puede deber a que se acostumbra enviar a los niños a estudiar a Sincelejo.

Por esta razón, más de la mitad de las familias es propietaria de parcelas, algunos otros son propietarios porque han recibido tierras heredadas de sus familiares o las han comprado más recientemente. La población que no es propietaria trabaja tierra arrendada.

A pesar del histórico aislamiento y la baja presencia institucional en el corregimiento antes del desplazamiento forzado, ocurrido entre agosto y noviembre del año 2000, la gente recuerda un pasado lleno de prosperidad, ya que aunque no existían muchos servicios del Estado, tenían seguridad alimentaria y no padecían las necesidades que tuvieron que enfrentar años más tarde en la ciudad. Antes del desplazamiento funcionaban dos escuelas, una de las cuales era para niños indígenas y un colegio de bachillerato. También existía el programa de Madres Comunitarias en donde se atendían, en tres guarderías, los niños que estaban entre 1 y 5 años. Contaban con alumbrado público pero nunca hubo acueducto, ni alcantarillado. Se abastecen de agua en el arroyo que atraviesa el corregimiento y las veredas. A esto se suma el mal estado de la única vía de acceso y la inexistencia de puentes para atravesar el arroyo, lo que implica que en época de invierno, la zona quede incomunicada.



Arroyo Palenquillo, del cual se abastece la totalidad de la población del corregimiento de Macayepo y la Vereda de Caño Berruguita.

Guardería adscrita al Programa de Madres Comunitarias del ICBF en Vereda de Caño Berruguita. 2008.

Algunos campesinos contaron que antes del desplazamiento no era constante la presencia de la fuerza pública en la zona. Un campesino adulto relató: “es que antes estábamos desamparados, el Ejército venía tres o cuatro días y

pa' fuera y apenas salía el Ejército al día siguiente la guerrilla hacía reunión y hablaba duro, y al que querían matar, lo mataban...”.

Antes del “desplace” la Caja Agraria hacía préstamos a los campesinos, ya que como narró un adulto mayor:

[...] en ese entonces no había ayuda del gobierno, la ayuda era la Caja Agraria, que era una entidad que prestaba, pero esa plata usted la devolvía, se la daban a un año de plazo, a dos años, para que usted trabajara, pero usted la devolvía a la vez. Esa era la ayuda que había y una ayuda una vez que le daban dos vacas paridas, pero eso tenía uno que pagarlo y así nos levantamos nosotros allá, los cuatro hermanos [...]. (Fragmento de entrevista, 2008).

La gente mayor de Macayepo recuerda haber padecido dos guerras. La primera, entre 1949 y 1951 cuando se desató la violencia entre liberales y conservadores y, la segunda, durante las últimas dos décadas, librada entre guerrilleros, paramilitares y fuerza pública. El corregimiento de Macayepo, de mayoría liberal, se vio afectado por las acciones de la “Popol” que era la policía política conservadora organizada por Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez.

“Cerca de Macayepo mataron tres, la ‘Popol’. Uno era Rafael Caballero, y mataron a un Oviedo, abuelo de Félix Oviedo... bueno, casas sí quemaron bastantes, porque eso por el lado de Macayepo no quedó casa buena. Había unas familias acomodadas, pero se tuvieron que volar, porque esta región era casi toda liberal, porque aquí en las primeras elecciones que hubo en Macayepo salieron siete conservadore’ na’ má’. Muy poquiticos. Y nos tenían tan mal educado’ que yo creía que no podía ser amigo de conservador. Y es que eso era una política”. (Fragmento entrevista Marcelino Molinares, 2008).

Sin embargo, algunos recuerdan la participación de los pobladores en los grupos políticos enfrentados durante esa época:

“Porque cuando la ‘Popol’, ahí hubo una matanza y hubo mucha gente de Macayepo que se fue con la ‘Popol’. Esos eran como decir ahora los paracos, eran lo mismo, en esa época eran pareja de los partidos, pero cuando eso por ejemplo si yo te tenía rabia a ti, me metía a la ‘Popol’ para hacerte mal... lo mismo que ahorita, unos se iban para la guerrilla, otros se iban con los paracos...”. (Fragmento de entrevista adulto mayor. 2008).

Después de estos años de violencia, la gente retornó a su tierra y recuerdan años de tranquilidad. No obstante, ésta se vio alterada por las disputas que se presentaron durante los años 70 entre las familias Rodríguez y Curies, “comenzó la contienda y ambos estaban armados. Antes eran grandes amigos, pero luego se mataban y llevaron el problema hasta Sincelejo”, en seguida de que murieron los viejos se acabó la contienda, pero algunos campesinos recuerdan que, más tarde, la familia Rodríguez entró a apoyar los grupos paramilitares en la zona, perpetuando las formas violentas de resolver los conflictos (Esquivia, 2006: 19).



Campeño adulto mayor de Caño Berruguita. Julio 2008.

Luego de estas rencillas entre familias, campesinos de la zona, pertenecientes a las familias Peluffo, Torres y Cabarca, conformaron a mediados de los años ochenta una banda de delincuentes que se hacía llamar “Los Peluffo” y a quienes la comunidad reconoce como los causantes del inicio del conflicto armado en la zona.

Los integrantes de la banda se dedicaban al cuatrерismo, los robos, asesinatos y violaciones.

Los habitantes cansados de estas agresiones que quedaban en la impunidad por la falta de presencia institucional decidieron organizarse y conformar un “cabildo” que vigilaba el corregimiento de Macayepo en las noches. Sin embargo, los miembros del cabildo no pudieron acabar con la banda

de delincuentes y decidieron solicitar a la guerrilla su intervención. Los pobladores recuerdan esta época de la siguiente manera:

[...] si ellos llegaban a la casa de uno y le decían que querían la mujer de uno, lo hacían, delante de los padres y delante de los maridos y lo agarraban a uno a juete, ahí fue que comenzó la delincuencia, luego la gente formó un cabildo en Macayepo para retirar esa gente y como pensaban que el cabildo no había servido, fueron a llamar a la guerrilla. Allá fue un Roberto a buscarlos, trajo siete guerrilleros, decían que eso era como de la UP y después es que estaba ya las FARC, ELN, el PRT [...]. (Fragmento entrevista campesino adulto, 2008).

[...] la gente cansada de eso, ya hubo personas que empezaron a indagar para llevar a la guerrilla allá. Como estábamos siendo víctimas de ese grupo, ellos no encontraron solución en la fuerza del Estado, sino que empezaron a buscar la solución ya en las personas de la guerrilla y entonces entró fue el ELN allá... ellos se encargaron de eliminar la banda esa, y entonces se quedó la guerrilla por ahí, iba el Ejército pero dejaron que el ELN se cogiera la zona [...]. (Fragmento entrevista campesino adulto, 2008).

Los integrantes del cabildo de Macayepo solicitaban a los habitantes de Caño Berruguita ir en las noches a hacer guardia en el poblado, pero las personas de la vereda no estaban de acuerdo con esas actividades, lo cual ha sido una de las razones de distanciamiento entre las personas del corregimiento y la vereda.

Después de que el ELN acabó con la banda de delincuentes entró el Ejército y mermó la presencia de este grupo en la zona. Pero poco tiempo después entrarían en la zona otros grupos subversivos como: el Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT), el Ejército Revolucionario Popular (EPR) y las FARC-EP con los frentes 35 y 37. Pobladores de Caño Berruguita cuentan que, posteriormente, los paramilitares llegaron organizados por la gente adinerada de la zona para enfrentarse a la guerrilla y evitar la ola de extorsiones, atentados y secuestros. Algunos consideran que los paramilitares se aliaron con la fuerza pública, desde el comienzo, permitiendo que los campesinos fueran desplazados sin recibir ningún tipo de respaldo de las instituciones.

Poco a poco campesinos de la zona fueron ingresando a los grupos subversivos y a los grupos de paramilitares que tenían presencia en el área. Con ello, aparecieron milicianos o campesinos simpatizantes de los distintos grupos y se fueron aumentando las rencillas y diferencias entre el corregimiento de Macayepo y la vereda de Caño Berruguita. Como afirmó un poblador al respecto:

[...] por eso es que hay que tener el ojo bien abierto sobre esta región porque Macayepo se mete en sus líos y se daña toda la comarca... es que mi tío Alfonso, que es uno de los más historiadores de por aquí, dice que la gente aquí en Caño Berruguita oye consejo, tiende más a apartarse del mal, en cambio allá en Macayepo les gusta más el mal... aquí no hay ninguno de esas organizaciones, de ningún lado. A diferencia de Macayepo en donde ahora hay bastante reinscripción de los paramilitares y de la guerrilla. (Entrevista pastor cristiano. Caño Berruguita, 2008).

Es importante señalar que Rodrigo Mercado Peluffo, alias “Cadena”, comandante paramilitar del Bloque Héroes de los Montes de María y autor de la masacre de Macayepo, nació y creció en este corregimiento y al momento de la llegada del ELN a la zona, fue uno de sus colaboradores. Sin embargo, cuentan los pobladores que esta guerrilla asesinó a una sobrina y, desde ese momento, se volvió informante de la fuerza pública y más tarde se convertiría en el temido jefe paramilitar.<sup>21</sup>

Desde que hubo ese asesinato quedó Rodrigo como informante del Ejército y se lo trajeron para Sincelejo y él trabajaba con ellos y él iba allá, pero ya cuando iba, iba encapuchado y todas esas cosas [...]. (Entrevista campesino adulto, 2008).

Él estuvo primero con la guerrilla, luego con el Gobierno, con el Ejército y luego él cogió sus hombres él solo para volverse paraco [...]. (Entrevista líder comunitario, 2008).

---

<sup>21</sup> Información detallada sobre la historia de Rodrigo Mercado Peluffo, alias “Cadena” puede ser consultada en la página web: [www.verdadabierta.com/gan\\_especial/montes\\_de\\_maria/montes\\_de\\_maria.html](http://www.verdadabierta.com/gan_especial/montes_de_maria/montes_de_maria.html)

Son innumerables las historias de violencia relatadas por los campesinos y campesinas de la zona. La totalidad de personas entrevistadas fueron victimizadas, de una u otra forma, por los grupos armados que hacían presencia en estas veredas. Los casos se relacionan con homicidios, amenazas, accidentes con minas antipersonales, robo de bienes, violencia sexual, extorsiones y secuestros. Como ilustran algunos relatos:

[...] en el Carmen de Bolívar la guerrilla empezó a robar, a matar, a secuestrar gente [...] a las muchachas las molestaban... no sé de dónde apareció esa guerrilla, que la gente se tenía que ir huyendo desde que apareció esa guerrilla [...] ¡eso ha sido una matanza de gente! Yo me acuerdo cuando se metieron para el lado de Don Juan [...] andaban por el lao' de Oveja' [...] Esa gente se fue entrando y haciendo daño, se la pasaban quitándole a los ricos [...] ellos nos decían que no le tuviéramos miedo, que ellos no nos iban a hacer nada, pero a mí me mataron una hembra y dos varones [...] de mi hijo dijeron que él era paraco y con él mataron a otros dos muchachos, él lo único era que se la pasaba con los amigos, él era amansador de caballos y a mi hija, que vivía con un señor, también la mataron en el camino de El Salado al Carmen, cuando pasó eso yo me salí de Macayepo [...]. Yo fui al Carmen de Bolívar y denuncié, fui a la Fiscalía, al F2 en Corozal porque nunca los encontramos, no los pudimos enterrar, hasta ahora es que nos los van a entregar [...]. (Entrevista adulta mayor desplazada, 2008).

Aquí llegó este gobierno<sup>22</sup> a robarse todo el ganado y si usted no les gustaba lo mataban [...] y uno tenía que irse huyendo, a nosotros nos tocó salir huyendo y a mí me robaron una parte del ganado, la otra, la dejaron ahí al lado del camino. (Entrevista campesino adulto, 2008).

[...] la muerte del hijo fue antes del desplazamiento. A él lo matan, le queman su casa y le roban su plata, tenía dos millones de peso' en el bolsillo [...]. Isaac el cuñado dijo que estaba pa'l monte, pero nada, y Julio y otro salieron para Macayeco (*sic*), pero nadie daba razón, eso ya eran como las ocho de la noche y entonces' lo empezaron a buscar por el

<sup>22</sup> Haciendo referencia a la presencia de las autodefensas en la zona.

lado del cementerio y más arriba por el lado del arroyo y lo buscaban, hasta que lo encontraron por el lado de la loma allá tirado. En el lado de la represa de don Pepe habían matado a uno y más adelantico estaba él. Julio con Mauricio son los que lo encuentran, entonces yo salí para allá a buscarlo. A él le pegaron varios machetazos en la cabeza, otro por aquí (señalando el pecho) y luego lo degollaron, no le dieron plomo, a puro machete, amarrao. Fueron los paramilitares. (Entrevista adulto mayor, 2008).



Campeño adulto mayor de Caño Berruguita. Julio de 2008.

Los pobladores de la zona estaban sometidos a la voluntad de los actores armados. En otras palabras, tenían que exponerse frecuentemente al ataque de los armados porque los grupos realizaban reuniones con la comunidad de carácter obligatorio o les solicitaban la realización de favores o mandados y ellos, por temor, no podían negarse.

En el año 2000 el clima de violencia que se vivía en la zona se fue tornando insostenible para los pobladores, hasta que entre el 12 y el 17 de octubre, un grupo de 80 paramilitares del bloque “Héroes de los Montes de María”,

comandados por alias “Cadena”, ingresó en el corregimiento de Macayepo y sus veredas y asesinaron a 15 campesinos con garrotes, machete y piedras.<sup>23</sup> La masacre de Macayepo es recordada como una de las más sangrientas que fueron cometidas en los Montes de María. “La Corte Suprema de Justicia acusó el pasado 10 de julio al ex senador Álvaro García de ser, junto con Rodrigo ‘Cadena’, autor de la masacre de Macayepo”.<sup>24</sup> García y “Cadena” fueron condenados en 2010 a 40 años de cárcel por dicha masacre. El episodio de Macayepo no fue una masacre aislada. Por el contrario, hizo parte de una violenta cadena de matanzas emprendida por los paramilitares de la región en un intento por obtener el control de los Montes de María.

Después de la masacre y del desplazamiento de la mayor parte de la población, no terminaron las acciones de los grupos armados en contra de los campesinos. Miembros de la Iglesia Remanso de Paz recordaron que luego del desplazamiento varias personas, que iban periódicamente a Macayepo para recoger las cosechas o traer “vitualla” para subsistir en la ciudad, fueron asesinadas tanto por los grupos guerrilleros como por las autodefensas.

El desplazamiento que tuvo lugar a raíz de la masacre de octubre de 2000 fue sólo una parte del proceso que había iniciado en agosto de ese mismo año cuando comenzaron a desplazarse algunos pobladores de la zona por las amenazas de los grupos armados y las muertes selectivas que se estaban presentando. Hasta el mes de noviembre de 2000, campesinos estuvieron saliendo de la zona. En la mayoría de los relatos se identificaron tres motivaciones principales para desplazarse: 1) El temor que provocaba la presencia de los grupos armados en el área. 2) La angustia que le causaba a algunos campesinos ver que sus vecinos y demás pobladores estaban abandonando la zona. 3) Algún tipo de acción directa de los grupos armados en contra de los campesinos (muerte de un ser querido, amenaza, pérdida de bienes materiales, etc.).

La mayor parte de la población salió desplazada hacia Sincelejo. Sin embargo, muchas personas, especialmente hombres en busca de fuentes de trabajo,

<sup>23</sup> Información consultada en la página Web: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=895103>. Cabe anotar que “alias “Cadena” permanece desaparecido desde el año 2005, tras un atentado en su contra cerca de Santa Fe de Ralito, antigua zona de diálogos entre el gobierno y las autodefensas”. Sin embargo, varios pobladores de la zona y el diario El Meridiano de Sucre manejan la hipótesis de que “Cadena” estaría huyendo de las autoridades en Panamá.

<sup>24</sup> Información consultada en la página Web: <http://www.elheraldo.com.co/ELHERALDO/BancoConocimiento/O/olvidomacayepo/olvidomacayepo.asp>

salieron desplazadas hacia Barranquilla, u otras poblaciones del departamento del Atlántico, La Guajira, Cesar, Cartagena. Hubo un grupo de personas, principalmente adultos mayores, que a pesar de la violencia y el desplazamiento masivo, decidieron quedarse. Muchos decían que preferían arriesgar su vida e incluso morir a causa del conflicto armado, a tener que pasar hambre y necesidades en la ciudad por la dificultad de encontrar empleo.

#### **4. Procesos desencadenados por el desplazamiento forzado y el retorno**

La población desplazada recuerda con mucha tristeza las necesidades y el hambre que tuvieron que soportar en la ciudad. La falta de trabajo se sumaba al hecho de que todos los alimentos tuvieron que ser comprados, lo que desmejoró rápidamente las condiciones de vida de los campesinos. Muchos se sintieron avergonzados por tener que pedir, por las humillaciones y atropellos que sufrieron en Sincelejo de parte de los ciudadanos indiferentes y de los funcionarios y autoridades. A veces, sufrieron el estigma de ser guerrilleros o paramilitares. En los lugares de llegada las mujeres se dedicaban a realizar aseo en casas de familia, o a lavar y planchar ropa. Los hombres, principalmente, se dedicaban a ser “carretilleros”, vendiendo frutas y otros productos. Como afirmaron algunos pobladores:

[...] allá en Sincelejo se amañaron los que tenían más platica [...] es que yo no sé pegá' un bloque, yo no sé hacé' nada de eso, yo lo que sé es trabajar en el campo en donde tengo todo y tengo mi comida, tengo plátano, yuca, ñame, arro', ma' [...] en cambio allá no había ná' [...]. (Entrevista adulto mayor, 2008).

Nos fue un poquito mal porque como no estábamos acostumbrados a la ciudad, allá tocaba por ejemplo agarra' una carreta, muy mal sin empleo porque yo por ejemplo no hice el bachiller así que no podía trabajar en un almacén o algo así, me tocaba por ejemplo arriar agua, uno no está acostumbrado y por eso duré poco allá. (Entrevista adulto mayor, 2008).

La expedición de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios<sup>25</sup> en donde se reconoció la calidad de desplazados a quienes habían salido expulsados de sus tierras por causa del conflicto y la posterior aparición del *Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada (2006)*,<sup>26</sup>



Corregimiento de Chinulito, aledaño a Caño Berruguita, 2008.

permitieron que los campesinos desplazados, pero especialmente sus líderes, comenzaran a relacionarse de diferente manera con las instituciones que hacían parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, (SNAIPD), las cuales, desde ese momento, eran responsables directas de la atención a este tipo de población. Se abrieron espacios de participación para los líderes en los comités territoriales de atención a desplazados y en espacios como las mesas de prevención y, más recientemente, las mesas territoriales de atención a víctima.<sup>27</sup> Además, son consultados por las autoridades cuando van a realizar algún tipo de intervención en el territorio, ya que la participación de las comunidades es una de las condiciones inherentes para garantizar la voluntariedad, la seguridad y la dignidad.<sup>28</sup>

Aunque ha sido un proceso social lento, el acercamiento que se ha venido dando durante los últimos años entre las instituciones del Estado y las comunidades de campesinos desplazados permitió que se fueran consolidando dos procesos organizativos en Sincelejo que, desde 2004, comenzaron a demandar el acompañamiento institucional a los procesos de retorno colectivo, tanto

<sup>25</sup> Decreto 2569 de 2000, decreto 250 de 2005, decreto 1997 de 2009.

<sup>26</sup> A partir de octubre de 2009, este protocolo fue incluido dentro de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento (PPR), formulada por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, (SNAIPD).

<sup>27</sup> Este espacio de atención a víctimas surgió con la aparición de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en el marco de la Ley 975 de 2005, también llamada Ley de Justicia y Paz.

<sup>28</sup> Estos son los tres principios que deben orientar los procesos de retorno de población desplazada, según el principio 28 contenido en Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU. Estos principios fueron reconocidos y adoptados por la legislación colombiana.

a la vereda como al corregimiento.<sup>29</sup> El primero, constituido por la Iglesia Remanso de Paz, el segundo, por la Asociación de Productores Agrícolas de Macayepo, (Asopram). Por una parte, aunque los miembros de las iglesias evangélicas habían iniciado sus labores sociales en la zona rural antes del desplazamiento, fue a raíz de éste que se consolidó y se visibilizó el proceso social que habían iniciado. Como afirmó uno de los líderes:

Con el desplazamiento no todo ha sido malo, ha habido violación de derechos, matanzas, los hurtos, pero ha habido oportunidades en Sincelejo de aprendizaje, de tener una casa, o un rancho, o un lote, no todos, pero la mayoría [...]. (Fragmento de entrevista, 2008).

Conscientes de la necesidad que tenía la población desplazada de recibir orientación sobre la vida en la ciudad, en el año 2000, se unieron miembros de cuatro iglesias evangélicas rurales y conformaron, en Sincelejo, la Iglesia Remanso de Paz y una asociación llamada Aportapaz, la cual se unió a la red de organizaciones cristianas Asvidas.<sup>30</sup> Según un líder comunitario, esta fue la primera organización que representaba a los desplazados de la zona de Macayepo en la época en que nadie quería organizarse por el estigma de pertenecer a algún grupo armado.

Por otra parte, desde 2004 se conformó la Asociación de Productores Agrícolas de Macayepo, (Asopram). Ellos promovieron el retorno al corregimiento con el acompañamiento institucional, principalmente de la Fuerza Pública. El retorno comenzó cuando la Infantería de Marina instaló una base en el corregimiento para garantizar la seguridad a los habitantes. No obstante, varios pobladores tienen una percepción negativa de esta organización y afirmaron que ésta contaba con el respaldo del comandante paramilitar alias “Cadena”, quien sería el real promotor del retorno de la población desplazada. Según recuerdan algunos, este apoyo del comandante permitió que los miembros de

---

<sup>29</sup> Pocos años después del desplazamiento, las difíciles condiciones de vida que tuvieron que enfrentar los campesinos desplazados en los lugares de llegada, junto con el arraigo con la tierra y su identidad como campesinos, llevaron a que muchos pobladores de la zona comenzaran a retornar de manera individual, especialmente, los pobladores de la vereda Caño Berrugueta, así las condiciones de seguridad en la zona no fueran las mejores. Primero retornaron los hombres con el fin de trabajar sus parcelas de lunes a viernes, regresando a Sincelejo los fines de semana, posteriormente, decidieron regresar con sus familias e instalarse permanentemente en la zona, a pesar del deterioro de la vía, las viviendas, las escuelas y demás equipamientos del lugar.

<sup>30</sup> Asociaciones para la vida digna y solidaria.

la asociación cometieran arbitrariedades en contra del resto de las personas retornadas (tala de bosques sin autorización, robos, atropellos, etc.), lo cual muestra que las rivalidades entre los pobladores de la zona se han mantenido.

Estos procesos organizativos, empero, han permitido la visibilización de estas poblaciones victimizadas por el conflicto y han llevado a que diferentes organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales apoyen de diversas maneras los procesos de retorno individuales y colectivos.<sup>31</sup> Adicionalmente, esta visibilización dio paso a la formulación de un Plan de Retorno, a cargo de instituciones de El Carmen de Bolívar y de la Gobernación de Sucre, ya que la gran mayoría de los desplazados de Macayepo se dirigieron a Sincelejo. Durante la investigación no fue posible acceder al documento del Plan de Retorno, pero se sabe que existen compromisos adquiridos en varios de los componentes contemplados en el protocolo de acompañamiento institucional a los procesos de retorno.<sup>32</sup> Sin embargo, a pesar de los avances, el balance de cumplimiento de compromisos no es muy satisfactorio y es frecuente escuchar los reclamos de los pobladores frente a estos incumplimientos.

Debe resaltarse, empero, que en el año 2010 el corregimiento contó con presencia permanente de la Infantería de Marina, Acción Social ha donado computadores, baterías de baño y aulas de clase a las escuelas, tanto del corregimiento, como de la vereda. Adicionalmente, esta entidad construyó un parque infantil en el poblado de Macayepo y ha vinculado aproximadamente a 60 familias a un proyecto productivo de siembra de cacao, en el cual se asegura la venta de la cosecha a la Compañía Nacional de Chocolates. Cada familia tiene entre una y dos hectáreas cultivadas con esta planta.

Asimismo, la Asociación Sembrando Paz, con recursos de la organización Lutheran World Relief, adelanta un proyecto de fortalecimiento productivo

<sup>31</sup> Dentro de las organizaciones que han adelantado proyectos relacionados con la estabilización socioeconómica en el corregimiento y la vereda se encuentran: La Cruz Roja, Médicos Sin Fronteras, La Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María- FRDPMM, el PNUD, la FAO, la Asociación Sembrando Paz, Acción Contra el Hambre, el PMA y las Comunidades Sal y Luz, conformadas por la Iglesia Menonita de Hyatsville, “y las demás de la base de Lutheran World Relief” (Estados Unidos).

<sup>32</sup> De acuerdo con la Guía complementaria para acompañar procesos de retorno para la población en situación de desplazamiento (2010), las acciones institucionales deben estar orientadas a satisfacer necesidades en cuanto a habitabilidad, acceso a tierras, salud, educación y uso del tiempo libre, vías y comunicaciones, servicios básicos, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y seguridad. Sin embargo, no se tiene conocimiento que existan compromisos para fortalecer el aparato judicial, brindar atención psicosocial y promover la organización comunitaria.

para 73 familias de la zona, mediante la implementación de patios productivos. Sin embargo, se estima que para 2010 alrededor de 200 familias han retornado al corregimiento y las veredas. Como parte del Plan de Consolidación, implementado desde el año 2009, el SENA, el ICBF y la Infantería de Marina han adelantado acciones tendientes a promover el restablecimiento de la población.

Finalmente, no se ha logrado aún el mejoramiento de la vía de acceso, ni se ha garantizado la prestación del servicio de salud y, a pesar de que el pasado 21 de octubre, en el contexto de la conmemoración de los diez años de la masacre, el presidente Juan Manuel Santos hizo una entrega simbólica de títulos en Macayepo. Todavía persiste la amenaza de que los grandes proyectos económicos, como los de producción maderera que se adelantan en los alrededores y la futura explotación de hidrocarburos, no permitan un restablecimiento socioeconómico integral de la población desplazada en los términos establecidos en la Ley 387, sus decretos reglamentarios y los autos de la Corte Constitucional que hacen seguimiento a la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004.



Instalaciones de la Institución Educativa Julio César Turbay (Macayepo). Varios salones se encuentran sin techo luego de que Acción Social les propusiera tumbarlos para instalar unos nuevos dentro del Plan de Retorno. En estas condiciones han estado los salones por tres años. Abril de 2009.



Iglesia Católica de Macayepo y puesto de salud. Abril de 2009.

## 5. Consideraciones finales

Uno de los efectos del conflicto armado interno en las zonas rurales ha sido la desarticulación del tejido social, de las redes sociales y comunitarias de la vida cotidiana. En el caso de Macayepo y Caño Berruguita, miembros de las iglesias cristianas fueron asesinados o amenazados. Sin embargo, la condición de desplazamiento dio lugar al fortalecimiento de liderazgos existentes y la formación de nuevos líderes en la ciudad.

Este proceso organizativo ha tenido varias consecuencias importantes: 1) Algunos líderes y pobladores, por la necesidad de interactuar con instituciones y otro tipo de organizaciones, han comenzado a apropiarse de los discursos relacionados con la protección y el ejercicio de derechos, lo cual ha generado relaciones con los gobernantes y funcionarios que trascienden las históricas relaciones marcadas por el clientelismo. 2) Ha permitido que los líderes de la iglesia y de otras organizaciones del corregimiento fueran cualificados para poder interactuar con las instituciones del Estado y con otro tipo de organizaciones de la sociedad civil y que aprendieran a gestionar recursos. 3) Les ha permitido relacionarse con otras iglesias y organizaciones de base para formar redes sociales que promueven el intercambio de experiencias, información y recursos. Por ejemplo, la Iglesia Remanso de Paz, formada después del desplazamiento, hace parte del Consejo Evangélico de Colombia, (Cedecol), y de la Comisión de Restauración, Vida y Paz y también trabajan conjuntamente con el Centro Cristiano de Justicia, Paz y Acción No Violenta, (Justapaz), (Justapaz, Lutheran World Relief, 2006).

Por último, otro de los avances importantes ha sido el esfuerzo de algunos líderes comunitarios para recoger y construir la memoria histórica y divulgarla entre los jóvenes como estrategia de no repetición de los hechos victimizantes. Los campesinos de Macayepo y Caño Berruguita se reconocen como víctimas de la violencia, pero también se reconocen como sujetos que jugaron un rol dentro del proceso de llegada de los actores armados ilegales y de las dinámicas del conflicto. Algunos pobladores consideran que uno de los aprendizajes que resultaron del conflicto fue la conciencia que adquirieron sobre la necesidad de unirse como comunidad, ya que las rivalidades, envidias y chismes le costaron la vida a decenas de habitantes de la zona.

Ahora muchos campesinos ven la necesidad de no ser indiferentes a las actuaciones de los vecinos, de los familiares, de las personas de la comunidad.

Como expresó una campesina retornada:

[...] todos acá estamos viendo que el otro no haga nada malo pa'... no volver a caer, y yo creo que con lo que nos pasó, pues...uno no quiere que le vuelva a pasar ni a uno, ni a nadie, porque es cruel, son recuerdos que a uno le vienen y le van[...]. (Fragmento entrevista campesina adulta retornada, 2008).

Los pobladores afirman que la violencia que padecieron se debió a la vinculación de los civiles a alguno de los grupos armados, ya fuera como combatientes o como colaboradores. Varios entrevistados expresaron que antes del desplazamiento sentían temor de que algún vecino “informara mal” a los de algún grupo armado, ya que muchas muertes fueron ocasionadas por este motivo, razón por la cual, trataban de mantener buenas relaciones con los miembros de la comunidad, porque la gente estaba acostumbrada a resolver los conflictos de manera violenta. El relato de este campesino ilustra este punto:

Yo digo que para que no haiga esto debiéramos estar nosotros' como má' unidos [...] de no estar con la malicia el uno con el otro, tirándose indirectas, peliándose, porque yo me imagino que lo que pasó aquí prácticamente fue como una envidia que uno le tenía al otro, porque lo que pasaba aquí era que si no gustaban de mí, informaban mal de mí y de una vez venían a matá' a uno sin preguntar, sin averiguar nada. Entonces' yo pienso que ahorita con esto que nos pasó debiéramos como estar más unidos [...] que si fulano está haciendo esto, para qué se lo vamo' a decí' al grupo, sino solucionarlo nosotros' mismos y dialogar. (Fragmento entrevista campesino adulto, 2008).

### **Amenazas y desafíos**

A pesar de haber formulado un Plan de Retorno que cuenta con el apoyo de autoridades tanto del departamento de Sucre, como de Bolívar, durante el tiempo en que se realizó la investigación, la escasez de recursos, la falta de voluntad política y de articulación interinstitucional, habían llevado al incumplimiento de la mayoría de compromisos relacionados con el

mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores que retornaron. No se había cumplido el compromiso de impulsar proyectos productivos para todas las familias, las instalaciones de la escuela de Macayepo se encontraban bastante deterioradas y no se contaba con personal que brindara atención en el puesto de salud. Es decir, no se estaban adelantando acciones que garantizaran el cumplimiento del Principio de Dignidad, contemplado en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas.

A partir de 2004, diferentes organizaciones e instituciones han realizado proyectos de intervención, tanto en Macayepo como en la vereda de Caño Berruguita. La FAO, la ONG Acción Contra el Hambre y la Fundación Red de Desarrollo y Paz, entre otros, han adelantado proyectos productivos para los habitantes de la zona. No obstante, estas intervenciones no se han adelantado de manera articulada y, algunas, no han tenido la continuidad esperada, razón por la cual estas iniciativas, aunque valiosas, no se han traducido en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores.

Asimismo, el hecho de que el acompañamiento institucional al proceso de retorno se haya dado principalmente a los pobladores del corregimiento (porque los pobladores de la vereda habían retornado individualmente sin ningún acompañamiento antes de 2004), ha implicado que las ayudas y proyectos para mejoramiento de la calidad de vida implementados por las instituciones, sólo hayan beneficiado a los habitantes del corregimiento. Esta situación ha profundizado las rivalidades históricas que se han dado entre los campesinos del corregimiento y de la vereda y pueden convertirse en un factor generador de conflicto o violencia, contrario a los propósitos de generar condiciones de reconciliación y reparación.

Hasta el año 2009, las únicas instituciones que tenían presencia permanente en la zona era la Secretaría de Educación, ya que las escuelas estaban en funcionamiento, el SENA, adelantando programas de formación para generación de ingresos y la Infantería de Marina, que tenía un puesto de control en Macayepo. La atención en salud, por ejemplo, era brindada mediante jornadas realizadas por la ONG Médicos Sin Fronteras y por miembros de la Infantería de Marina, asimismo, el proyecto de vivienda que adelantaba el municipio quedó inconcluso y ninguno de los beneficiarios pudo recibir una vivienda terminada. Este tipo de situaciones, sumadas al hecho de que los

pobladores admiten que los actores armados ilegales, aunque mermados, no han desaparecido del todo, llevan a pensar que si no se consolida la presencia institucional en la zona es posible que aumenten los factores de vulnerabilidad para la población, que los actores armados retomen el control territorial de la zona o que recluten pobladores para engrosar sus filas.

Macayepo es uno de los corregimientos priorizados dentro del Plan de Consolidación Integral de los Montes de María. Allí se adelantan acciones integrales que buscan fortalecer la presencia institucional, incrementar su legitimidad frente a la población, adelantar proyectos de desarrollo y fortalecer la “cooperación” de las comunidades con la fuerza pública.<sup>33</sup> En los Montes de María, a pesar de las recomendaciones hechas por el “Center for International Policy” (2009), la coordinación de la Acción Integral está en manos de la Armada Nacional, en Macayepo, específicamente, a cargo de la Infantería de Marina. Aunque esta estrategia ha funcionado para mejorar la relación de la comunidad con las autoridades militares, ya que antes estaba mediada por la desconfianza y el temor, las acciones de los militares han trascendido la búsqueda de mantener la seguridad. En el corregimiento “promueven la organización comunitaria”, realizan charlas educativas con la comunidad sobre “principios y valores” e implementan proyectos que no son concertados con los pobladores, lo cual viola uno de los principios de los retornos: el de la participación de los mismos en las decisiones que los afectan.

Finalmente, se debe tener en cuenta que además de las rivalidades históricas que se han presentado entre los pobladores, en donde suele utilizarse la violencia como mecanismo de resolución de conflictos, en ocasiones, la situación de convivencia se complica porque en las zonas rurales de los Montes de María es muy frecuente que tengan que convivir en el mismo corregimiento o la misma vereda, víctimas y victimarios,<sup>34</sup> lo cual desencadena muchas veces tensiones e incluso en amenazas y conflictos físicos. Estos conflictos, en ocasiones, son resueltos por la Infantería de Marina, lo cual refleja la necesidad de

---

<sup>33</sup> En las zonas en las que se adelantan los Planes de Consolidación, las acciones integrales van acompañadas del fortalecimiento de la Red de Cooperantes, que como ha sido ampliamente planteado, involucra a la población civil en las dinámicas del conflicto armado interno.

<sup>34</sup> En Macayepo viven varios reinsertados de la guerrilla, desmovilizados de las AUC y personas que trabajaban para los grupos armados que simplemente no entraron en ningún programa de DDR, sino que se devolvieron a vivir en la zona rural luego de que el Bloque Héroes de los Montes de María se desmovilizó en el 2005.

brindar atención psicosocial orientada a la reconciliación comunitaria y que los planes de reparación y reconciliación sean elaborados a partir de la historia de las comunidades en las que se interviene y sean incluidos estos elementos culturales de la convivencia entre víctimas y victimarios como parte de las políticas públicas y las acciones institucionales para la superación de los conflictos por medios no violentos.

### **Oportunidad de construcción de paz**

Como se ha mostrado a lo largo de este artículo, el aislamiento histórico de muchas poblaciones de los Montes de María y la ausencia institucional propició que las comunidades rurales tuvieran que satisfacer sus necesidades de manera autónoma y resolvieran sus conflictos por medios no institucionales, lo cual, en algunos casos, favoreció la llegada de actores armados ilegales que, durante mucho tiempo, controlaron económica y socialmente estos territorios y dieron paso a la historia de violencias y desplazamiento descrita anteriormente.

Por tal motivo, los procesos de retorno de población desplazada representan una oportunidad para construir paz a mediano y largo plazo. Si las instituciones responsables de acompañar los procesos de retorno cumplen los compromisos adquiridos en el Plan de Retorno, aunan esfuerzos y voluntades para garantizar el ejercicio de derechos de las comunidades, tanto los fundamentales, como los económicos, sociales y culturales, en condiciones de justicia y equidad, pueden consolidar su legitimidad y el control territorial que por tantos años ha sido disputado por actores armados ilegales. Garantizar condiciones de vida dignas en el marco del retorno implica superar la restitución, porque no vale la pena restituir las condiciones de vida de las personas antes del desplazamiento, sino que es necesario mejorarlas, como forma de garantizar que los hechos de violencia no vuelvan a ocurrir.

Sin embargo, el acompañamiento y los programas y proyectos que se desarrollen en el marco del retorno deben implementarse y beneficiar a todos los pobladores de la zona, incluso a aquellos que resistieron la violencia y no se desplazaron porque todos han sido víctimas que tienen derecho a la verdad, la justicia y la reparación. Durante el periodo de trabajo de campo, los pobladores de la vereda reclamaban igualdad de condiciones en el acompa-

ñamiento, argumentando que los beneficios sólo los recibían las personas del corregimiento, lo cual podría profundizar las rencillas que históricamente se han presentado entre el corregimiento y la vereda.

Para las comunidades, el paulatino aprendizaje de la legislación para la atención a la población desplazada, la atención a víctimas del conflicto armado y el lenguaje de los derechos ha sido una posibilidad para interactuar con las instituciones del Estado por fuera de las relaciones basadas en el clientelismo que, durante muchos años, han sido la forma en que los pobladores han tenido acceso a servicios y programas estatales. Adicionalmente, es una oportunidad para que los pobladores construyan y reconstruyan la confianza en las instituciones del Estado, que estaba perdida a causa de la vinculación de funcionarios de dichas instituciones con grupos armados al margen de la ley.

Asimismo, una adecuada atención psicosocial y un acompañamiento institucional en donde los pobladores desarrollen formas alternativas de resolución de conflictos, que trasciendan la utilización de la violencia, es uno de los retos y obligaciones que se presentan para ser incluidas dentro de las medidas de reparación y no repetición. Para poder adelantar un proceso formativo con estas comunidades es necesario conocer su especificidad, sus historias y rivalidades particulares y sus expectativas y sueños a mediano y largo plazo.

Por último, si se quiere avanzar en la construcción de la justicia social no se puede desconocer que los Montes de María constituyen una zona de gran valor para diferentes actores económicos lo cual puede ser fuente de nuevos conflictos por la tierra. En la zona que circunda Macayepo se adelantan grandes proyectos de producción maderera (teca) y se han realizado exploraciones sísmicas que han confirmado la existencia de hidrocarburos. De igual manera, es una de las zonas en donde se ha presentado compra de tierras por parte de personas del interior del país que buscan consolidar grandes haciendas ganaderas en la región. Por tal motivo, es necesario que se garantice la permanencia voluntaria de los campesinos en el territorio en condiciones de dignidad que permitan no sólo su restablecimiento, sino la reparación a la que tienen derecho debido a su condición de víctimas.

## Bibliografía

- ACCIÓN SOCIAL. 2010. “*Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia.*” Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada. Bogotá: Acción Social.
- UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA – UTC-. Convenio ACNUR – Acción Social. 2010. *Guía complementaria para acompañar procesos de retorno para la población en situación de desplazamiento. Retornos al derecho y con derechos. Cartilla dirigida a funcionarios.* Bogotá, 2010. Documento magnético. Consultado el 15 de diciembre de 2010 en:  
<http://www.vertice.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=spTnW91ekik%3D&tabid=79&mid=410>
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE MARÍA LA BAJA. 2008. *Plan Integral y Único (PIU) de Atención a la Población Desplazada del Municipio de María La Baja – Bolívar. 2008-2011.* Documento magnético.
- CENTRE FOR INTERNATIONAL POLICY. 2009. *International Policy Report. After Plan Colombia. Evaluating Integrated Action, the next phase of U.S. assistance.* Por: Adam Isacson y Abigail Poe. Documento magnético.
- CINEP Y JUSTICIA Y PAZ. 2000. *Revista Noche y Niebla.* Panorama de Derechos Humanos y Violencia Política en Colombia. 1996 – 2000. Bogotá.
- ESQUIVIA, Mauricio. 2006. *Informe Historia Oral. 2do Informe Historia y Condiciones de Reestablecimiento de la población desplazada por la violencia de La Vereda Caño Berruguita. La Experiencia de Retorno de la Comunidad Iglesia Remanso de Paz expulsada del Corregimiento de Macayepo y sus Veredas, Jurisdicción de El Carmen de Bolívar.* Sincelejo: Asociación Sembrando Semillas de Paz, Sembrandopaz. Documento magnético.
- JUSTAPAZ Y LUTHERAN WORLD RELIEF. 2006. *Construyendo la paz. Aprendizajes desde la base. El Conflicto Colombiano y las iglesias santuarios de paz.* Bogotá.
- MENCO, Daniel. 2006. *Plan de Desarrollo Estratégico para el Retorno de 800*

*Familias Desplazadas a Macayepo y sus Veredas en Los Montes de María.* Sincelajo. Documento magnético. <http://ideas.repec.org/a/erv/observ/y2009i11510.html>

OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LOS DD.HH. Y EL DIH. 2003. *Panorama actual de la región de los Montes de María y su entorno.* Bogotá: Serie geográfica No. 19. Vicepresidencia de la República.

OCHA. 2010. *Infogramas Situación Humanitaria Bolívar y Sucre. Julio de 2007.* Documento magnético. Consultado el 23 de diciembre de 2010. <http://www.colombiash.org/site/spip.php?article272>

PNUD. 2010. *Los Montes de María: Análisis de la conflictividad.* Documento magnético.

SNAIPD. 2009. Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento (PPR). Lineamientos, metodología e instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento. *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD–.* Bogotá: SNAIPD.

[http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4636\\_Pol%C3%ADtica\\_P%C3%ABblica\\_de\\_Returnos.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4636_Pol%C3%ADtica_P%C3%ABblica_de_Returnos.pdf)

UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO. 2010. *Propuesta de lineamientos de política pública en Construcción de Paz desde una perspectiva eclesial.* Documento final. Consultoría realizada para:

Secretariado Nacional de Pastoral Social-Caritas Colombia. Bogotá: documento sin publicar.

VERDAD ABIERTA. 2010. Un pulso a las verdades en los Montes de María. *Verdad Abierta.* Consultado el 23 de diciembre de 2010.

[http://www.verdadabierta.com/gran\\_especial/montes\\_de\\_maria/montes\\_de\\_maria.html](http://www.verdadabierta.com/gran_especial/montes_de_maria/montes_de_maria.html)

# NUEVAS DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: EL CASO DE LAS BACRIM, CONTINUIDADES Y RUPTURAS

Carlos Andrés Prieto

*Investigador*

*Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz*

*Fundación Ideas para la Paz*

*cprieto@ideaspaz.org*

Sebastián Zuleta

*Investigador*

*Área de Posconflicto y Construcción de Paz*

*Fundación Ideas para la Paz*

*szuleta@ideaspaz.org*

## **Introducción**

Una parte significativa de la historia del conflicto armado en Colombia se ha reconstruido a partir del estudio de actores protagonistas del conflicto, sean estos actores prosistémicos, como es el caso de grupos paramilitares cuyas formas incipientes se registran con precisión desde la década del ochenta, o de actores contrasistémicos, como es el caso de la guerrilla colombiana cuya génesis se remonta a la década del sesenta, con algunos antecedentes en las pugnas partidistas características de mitad de siglo XX hacia atrás. Mientras el estudio de los actores contrasistémicos se ha enfocado en cómo su naturaleza, organización, estrategias de acción e impacto ha evolucionado en el tiempo, el estudio sobre grupos prosistémicos ha sido mucho más desafiante y fragmentario debido a la naturaleza intrincada y mutable del fenómeno paramilitar.

A través de los mismos términos en los que Gutiérrez Sanín explica la evolución de los grupos paramilitares en el Magdalena Medio (Gutiérrez y Barón, 2006), el fenómeno paramilitar en Colombia puede ser entendido como

expresión de la tensión existente entre fuerzas intrasistémicas (que motivaron en un principio la creación de grupos paramilitares) y formas de criminalidad organizada con intereses definidos (que terminaron alimentando el fenómeno paramilitar). Del lado de las fuerzas intrasistémicas incluiríamos el conjunto de actores, iniciativas e intereses sociales (base social del fenómeno), económicos (ganaderos) y oficiales (políticos, funcionarios públicos y miembros de fuerza pública), además de otras variables sociales, que hicieron posible la materialización de grupos armados con raigambre de autodefensa y un componente contrainsurgente (variable) proclive a contrarrestar las dinámicas de expansión regional del movimiento guerrillero. Del otro lado, se ubicarían todas las expresiones de criminalidad urbana y rural, fuertemente asociadas al narcotráfico, que propiciaron la conformación de estructuras armadas con el propósito ulterior de proteger los intereses de carteles, microcarteles y capos de la droga.

El estudio del conflicto armado en Colombia ha llegado al punto de identificar dos generaciones de paramilitares que se han materializado desde la década de los ochentas con base en el análisis de los diferentes niveles de independencia de las fuerzas y actores societales que los gestaron. En un primer momento, desde los tardíos setenta y con gran furor durante los ochenta (e incluso con algunos antecedentes en los sesenta), se ubican algunas expresiones regionales de autodefensa que coincidieron espacio-temporalmente con el surgimiento de los grandes carteles de la droga (y de sus grupos de seguridad privada), así como con algunas iniciativas promovidas desde el Estado. Para ese tiempo, estas expresiones empezaron a ganar terreno como nuevo elemento generador de violencia dentro del conflicto, formalmente tendiente a la lucha contrainsurgente, pero con objetivos igualmente coherentes dada su relación (incipiente y traslapada) con formas de criminalidad organizada.

En un segundo momento, tras la confluencia de hechos como la creación de las Convivir en 1994 y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997 (bajo la iniciativa de Carlos Castaño de aglutinar las fuerzas paramilitares existentes en el país) (Restrepo y Arias, 2010), se materializa desde mediados de los noventa una segunda generación de paramilitares cuyo epílogo quedaría escrito, al menos formalmente, con la desmovilización de sus estructuras armadas entre 2003 y 2006 luego de un proceso de negociación con el gobierno de Álvaro Uribe.

Empero, a la luz del estudio de los actores armados del conflicto, en los últimos cuatro años dos factores han alimentado la evolución del conflicto armado. Primero, la apuesta institucional de los dos períodos de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) por un combate frontal contra la insurgencia y la criminalidad derivada de ésta que ha arrojado como evidencia directa un debilitamiento de las estructuras armadas de grupos guerrilleros como las FARC y el ELN en términos de pie de fuerza, sostenibilidad económica, control territorial y capacidad de combate y daño. Segundo, el proceso de paz del gobierno Uribe con los grupos paramilitares (2003-2006) y los intrínquilos de su desarme, desmovilización y reintegración, junto a variables transversales al conflicto como el narcotráfico, se han constituido en factores explicativos de la “puesta en escena” de lo que oficialmente (y a través de los medios de comunicación) se ha denominado como las Bandas Criminales (Bacrim).

En efecto, desde 2006 se ha hecho pública la presencia y actividad local y regional de organizaciones armadas que por su fachada y lógica de acción han sido calificadas por círculos académicos y políticos como neoparamilitares, bandas emergentes, bandas criminales al servicio del narcotráfico, entre otras acepciones. Los “lugares comunes” de académicos y analistas para explicar el fenómeno refieren a la estrecha relación de estos grupos con el narcotráfico, razón por la cual refuerzan la teoría que predica acerca de la naturaleza y objeto criminal de este tipo de organizaciones.

El presente trabajo tiene como propósito realizar un rastreo de las continuidades y divergencias de las denominadas Bacrim respecto a generaciones precedentes de paramilitares con el objetivo de develar la naturaleza y objeto de estas organizaciones y aterrizar el debate sobre su posible posicionamiento histórico como una “*tercera generación de paramilitares*”. Para este caso, el presente trabajo está dividido de la siguiente forma: en un primer aparte se establecen algunas variables desde las cuales se lee el paramilitarismo que prosperó a mediados de los noventa y hasta 2006; en un segundo momento, se analiza el fenómeno de las Bacrim a la luz de las variables explicativas del paramilitarismo en Colombia; finalmente, se realizará un diagnóstico del “estado de cosas” del conflicto armado en función de las Bacrim operantes durante 2010 y de la sostenibilidad de estos grupos a través del tiempo.

## 1. El paramilitarismo y sus variables explicativas: 1995-2006

Uno de los posibles consensos alcanzados alrededor del paramilitarismo en Colombia refiere a su naturaleza dinámica y mutable. Tal y como Restrepo y Arias (2010) lo explican, el paramilitarismo en Colombia se caracteriza por su constante transformación y la heterogeneidad de los grupos que lo representan. Mientras este consenso parece consolidarse dentro de los círculos académicos respecto a las diferentes expresiones de paramilitarismo en América Latina, en el caso colombiano, la falta de claridad de los tomadores de decisiones respecto a la cualidad mutable del fenómeno ha tenido consecuencias devastadoras a nivel político y militar (Restrepo y Arias, 2010: 11).

La aparición y posterior consolidación del fenómeno paramilitar en gran parte del territorio colombiano no es un acontecimiento espontáneo e inconexo. Muy por el contrario, en un contexto caracterizado por la baja legitimidad del sistema político y de las autoridades centrales en los espacios de gobernabilidad local, y por el desarrollo del conflicto en escenarios de confrontación armada irregular, el paramilitarismo fue el producto de la interacción de diferentes sectores sociales que encontraron (en un primer momento) en la conformación de grupos de autodefensa de carácter local el mecanismo más eficiente para enfrentar a la insurgencia.

Las dificultades del Estado colombiano para consolidar su presencia efectiva se conjugaron con la creciente informalidad e ilegalidad en las estructuras políticas, sociales y económicas prevalecientes en vastas zonas del territorio colombiano, creando una ventana de oportunidad para la privatización de la provisión de seguridad y la ascensión de ejércitos privados.

En sus inicios, el paramilitarismo *“aparece como una fuerza punitiva”* (Gutiérrez y Barón, 2006: 270) por medio de la cual se armonizaban los intereses de las élites locales con las prioridades del gobierno central. Esta armonización puede ser resumida en un objetivo común inmediato: la lucha contrainsurgente. En varias regiones del país, especialmente en Urabá y el Magdalena Medio, el paramilitarismo alcanzó su mayor auge debido al apoyo de ciertos sectores sociales que habían sufrido de primera mano el embate de las guerrillas. Ganaderos y narcotraficantes eran las principales víctimas de las acciones de la subversión, traducidas en asesinatos selectivos, secuestros y extorsiones, lo que permitió la creación de coaliciones regionales que servían de apoyo

social y económico a los grupos paramilitares. Estas coaliciones regionales expresadas en el aparato militar del paramilitarismo, no tuvieron un objetivo contrainsurgente evidente e intencional desde su génesis. En un comienzo fueron creadas con la idea de proteger y proveer seguridad a esos grupos sociales y económicos locales devenidos en objetivo de las acciones violentas de las guerrillas.

La transformación del conflicto armado, que se dio a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, tuvo como trasfondo el fortalecimiento de los grupos guerrilleros y la profundización del narcotráfico y la extorsión como mecanismos financiadores de la guerra, todas características que incidieron en la naturaleza y finalidad del paramilitarismo.

Los grupos paramilitares de carácter local (auspiciados legalmente bajo la figura de las Convivir)<sup>1</sup> tenían como objetivo proveer seguridad a aquellos sectores sociales y económicos (ganaderos y narcotraficantes) que les servían a su vez como apoyo social y financiero. Así, se transformaron en un grupo armado ilegal de carácter nacional.

Éste agrupó, bajo la figura de las AUC, a las diferentes agencias privadas que asumieron a nombre propio y de sus beneficiarios la provisión de seguridad de origen local. Las AUC no sólo contaban con el apoyo sectores ganaderos y narcotraficantes, sino que también involucraban a sectores políticos locales y regionales que veían en su capacidad punitiva una manera de hacer frente al creciente control social y político que ejercían las guerrillas en vastas regiones del país, y por esa vía, asegurar el poder político y las rentas económicas provenientes de ciertas zonas. Esta nueva concepción del paramilitarismo implicaba una agudización y escalamiento del conflicto armado, caracterizado por la ofensiva contra la insurgencia por parte del Estado y de los paramilitares, dada la confluencia (implícita y algunas veces explícita) entre los intereses del aparato militar estatal y las AUC.

Así mismo, los repertorios de violencia utilizados por el paramilitarismo también sufrieron una transformación producto del escenario de confrontación anteriormente descrito. La población civil se convirtió en un objetivo

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Resolución N° 7164 del 22 de Octubre de 1997, proferida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, las Convivir fueron definidas como: “*Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada (...) autorizados a personas jurídicas de derecho público o privado, con el objeto de proveer su propia seguridad*”.

para los paramilitares, quienes encontraron en las estrategias violentas de victimización de civiles una herramienta para consolidar el control social sobre las poblaciones que otrora se encontraban sometidas por el poder armado de las guerrillas. Los grupos paramilitares lograron conformar una estructura militar con una alta capacidad logística y de acción que les permitió diversificar su repertorio de violencia progresivamente: narcotráfico, violencia generalizada, control social, provisión de seguridad, violencia selectiva, etc. Lo anterior como corolario de una amplia gama de métodos de acción que permiten, en un primer escenario, caracterizar a las AUC como “una mezcla heterogénea de grupos paramilitares (...) que para 2002 tenían presencia en casi 600 municipios del país y eran los principales causantes de una escalada de violencia sin precedentes.” (Fundación Ideas para la Paz, 2010: 1).

Las negociaciones entre el gobierno colombiano y las AUC, que tuvieron lugar en el período 2003-2006, trajeron como resultado el desmonte parcial de las estructuras militares, sociales y políticas de los grupos paramilitares. La Política de Seguridad Democrática (PSD) implementada por el gobierno de Álvaro Uribe tuvo desde su concepción un carácter eminentemente contrain-surgente. Esta incluía como uno de sus objetivos estratégicos la desmovilización y desmonte de la estructura militar de los grupos paramilitares, dejando en segundo plano a las estructuras económicas y políticas que soportaron durante aproximadamente diez años la expansión y consolidación del fenómeno paramilitar en gran parte del territorio colombiano.

## **2. De los ‘paras’ a las Bacrim: ¿una nueva generación paramilitar?**

Ambigüedad y mutabilidad son dos conceptos que caracterizan *a priori* un fenómeno políticamente preocupante como el de las Bacrim. Posiciones discordantes respecto a la forma cómo se denomina y caracteriza un mismo fenómeno (el de las Bandas Criminales) han promovido un escenario en donde resultan evidentes las inexactitudes de las fórmulas aplicadas para contrarrestar un problema cuya comprensión es imprecisa. Luego de cuatro años transcurridos desde la aparición pública del fenómeno, las Bacrim (según cifras oficiales) se han reducido en número de 33 a 7, pero han aumentado su rango de presencia y acción en cuanto a municipios se refiere. A pesar del alto

número de captura de sus integrantes (algo más de siete mil), estas organizaciones mantienen todavía un pie de fuerza similar al que reportaban en 2006, alrededor de 3.700 miembros (Policía Nacional, 2010).

La desmovilización parcial de las AUC deja en evidencia dos factores fundamentales que posibilitaron el surgimiento de las Bacrim como nuevo actor de la confrontación armada en Colombia. En primer lugar, como se mencionó, el proceso de negociación con las AUC tuvo como objetivo principal el desmonte del aparato militar. Esto implicó el desarme y la desmovilización de algo más de 30.000 combatientes y una reducción en los indicadores de violencia y de inseguridad humana en gran parte del país, aunque las estructuras políticas y económicas de la organización en apariencia continuaron vigentes y operando. Este escenario dejó abiertas las posibilidades, por ejemplo, para que miembros de las AUC, mucho más cercanos al narcotráfico y al crimen organizado que al paramilitarismo como expresión violenta, retomaran esas estructuras tras el proceso de desmovilización y establecieran como objetivo principal de sus acciones “controlar por la fuerza territorios, población y flujos de mercancías de los cuales puedan derivar una extracción de rentas económicas, políticas y militares”. (Romero y Arias, 2010: 35-36).

En segundo lugar, las negociaciones se desarrollaron con un alto nivel de incertidumbre para ambas partes. Por parte del gobierno nacional nunca se tuvo el conocimiento exacto sobre la extensión del fenómeno paramilitar en Colombia y sus consecuencias, a tal punto que los escándalos desatados por lo que se conoció como ‘parapolítica’ pusieron en entredicho la legitimidad del proceso de negociación y del mismo gobierno, y sacaron a la luz pública el profundo involucramiento de amplios sectores sociales con la causa paramilitar. Y por parte de los grupos paramilitares, estos nunca contaron con unas reglas de juego claras y previamente establecidas, tal y como se evidencia a partir de las dificultades que tuvo el gobierno para diseñar e implementar las herramientas jurídicas (de Justicia Transicional) que permitieran la reinserción de los paramilitares a la vida civil y al mismo tiempo garantizaran los derechos de las víctimas.

Como se mencionó anteriormente, la Política de Seguridad Democrática (PSD) incluía como uno de sus objetivos estratégicos la desmovilización y desmonte de la estructura militar de los grupos paramilitares. Este desmonte

fue parcial, y nunca tuvo como una de sus prioridades la desarticulación de la estructura político-económica que permitió la expansión del paramilitarismo. Desde el comienzo de las negociaciones con varias facciones del paramilitarismo armado, el gobierno nacional optó por aprovechar la oportunidad que se le presentaba asumiendo una serie de riesgos que se materializaron una vez terminadas las negociaciones y que se evidencian en el estado actual del conflicto. En efecto y de manera implícita, se escindieron las estructuras militar y político-económica del paramilitarismo durante la desmovilización de 31.671 combatientes (CNRR, 2010: 16), lo que generó una reducción importante de los niveles de violencia. Sin embargo, las estructuras ligadas al narcotráfico y a la corrupción permanecieron intactas en algunas zonas del país y fueron heredadas por narcotraficantes y jefes paramilitares que reincidieron o no se desmovilizaron, y quienes finalmente continuarían generando violencia en las zonas donde hicieron presencia.

Por otra parte, la urgencia del gobierno por garantizar la desmovilización generó gran desconfianza por parte de los jefes paramilitares. Esto se evidenció cuando el tema de la extradición se puso sobre la mesa. “El jefe paramilitar y vocero político de las AUC alias ‘Ernesto Báez’ planteó que uno de los elementos determinantes del éxito o fracaso de los diálogos estaba ligado a la necesidad de que la extradición fuera sometida a ciertas limitaciones”, (Zuleta, 2010a: 5). Sin embargo, el gobierno no logró garantizar la no extradición de los paramilitares indefinidamente y, en su lugar, se comprometió a suspenderlas, sometiéndolas al cumplimiento de los acuerdos alcanzados y a los requisitos de la Ley de Justicia y Paz.

Este episodio de las negociaciones quedó plasmado en las revelaciones hechas por la Revista *Semana*: “Los voceros de las autodefensas reclaman un documento escrito que les señale la ruta. En este punto, Restrepo se indigna porque considera que los paras lo que están haciendo es dilatar el proceso. Y les recuerda que el presidente Uribe se ha comprometido con ellos, a través de Restrepo, a informarles que cuenten con que él usará la facultad discrecional para no extraditarlos”, (*Semana*, 24 de septiembre de 2004).

Sumado al tema de la extradición, la situación se tornó aún más grave cuando en las discusiones sobre el marco jurídico que regiría el proceso de DDR, se hizo evidente que los paramilitares implicados en crímenes de lesa

humanidad y delitos atroces tendrían que someterse a penas privativas de la libertad. “Desde el inicio de este proceso asumimos nuestra plena decisión de avanzar en él hasta la desmovilización total, aceptando mutuamente con el gobierno nacional que su culminación no sería para conducirnos a prisión. Así mantenemos nuestra convicción. No estaríamos hablando de justicia sino de venganza y escarnio público, si la intención fuera el castigo para quienes le aportan a la paz”. (AUC, 5 de Marzo de 2004).

En estas condiciones, algunos comandantes y ‘mandos medios’ paramilitares y narcotraficantes que se habían presentado ante la opinión pública como auténticos paramilitares comenzaron a abandonar la negociación para conformar nuevas estructuras. Muchas de estas se armaron a partir de los reductos que nunca se desmovilizaron y de algunos excombatientes que a pesar de haberse desmovilizado reincidieron en la violencia.

Para resumir, podría afirmarse que el proceso de negociación se caracterizó por su complejidad, improvisación y desarticulación entre los objetivos y las herramientas para alcanzarlos. Esta circunstancia permitió que se crearan los incentivos/desincentivos para que los comandantes paramilitares y narcotraficantes (devenidos en paramilitares) conservaran reductos armados con el fin de asegurar el control territorial y social en algunas zonas del país en caso que no se cumplieran los compromisos pactados con el gobierno nacional. Fue precisamente bajo este contexto que se presentó el surgimiento de las Bacrim como organizaciones armadas que, debido a su complejidad y origen diverso, difícilmente pueden ser categorizadas como simples organizaciones criminales, similares entre sí en su accionar violento y con objetivos claramente establecidos, o sin incidencia alguna en los ciclos de violencia asociada al conflicto armado colombiano.

### *Origen y naturaleza*

El desmonte parcial del paramilitarismo fue la piedra angular del surgimiento de las Bacrim. Más allá de los logros alcanzados con el proceso de negociaciones, como lo fue la identificación de los poderes locales y regionales que soportaron al paramilitarismo durante su origen y su expansión, la complejidad del proceso y el alto grado de improvisación en las medidas que se adoptaron tuvieron como resultado un escenario incierto que fue apro-

vechado por algunos criminales para conformar, a partir de lo que quedaba del paramilitarismo, nuevas estructuras militares dedicadas principalmente al narcotráfico.

Los AUC surgieron como organización armada en 1997, cuando a las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) se sumaron los grupos de paramilitares del Magdalena Medio y de los Llanos Orientales, caracterizándose a sí mismos como grupos de autodefensa aliados del Estado en la lucha contrainsurgente. Sin embargo, para aquel momento, las amenazas a la seguridad y estabilidad del Estado colombiano no sólo provenían de los grupos de guerrilla. El narcotráfico como actividad ilegal y como principal medio de financiación de la guerra también representaba un factor de inestabilidad decisivo para el Estado y para la seguridad de sus ciudadanos. En este sentido, surgió una característica fundamental del paramilitarismo: “en una guerra -contra la subversión- los paramilitares eran aliados del Estado; pero en la otra -la de las drogas- las autodefensas eran sus enemigas”. (Gutiérrez y Barón, 2006: 280).

No obstante, en el escenario de la confrontación armada, esta característica nunca fue claramente identificable. Si bien para algunos “el conflicto colombiano es una competencia por el poder político de larga duración y baja intensidad” (Restrepo *et al.*, 2003: 2), las transformaciones constantes que sufre el conflicto armado como fenómeno sumamente variable y dinámico dificultan el establecimiento de fronteras claras entre los actores, los repertorios de violencia y las mismas dinámicas del conflicto. El fortalecimiento de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), así como su especialización en métodos propios de las confrontaciones asimétricas, produjo un escenario incierto con la población civil como principal víctima de la confrontación.

En el caso de las Bacrim, varias hipótesis/apuestas surgen sobre su origen y naturaleza: explicaciones relacionadas con el desmonte parcial de la segunda generación de paramilitares y las deficiencias del proceso de DDR implementado; la evolución de formas organizadas de criminalidad alrededor del negocio del narcotráfico; el papel central de desmovilizados en el rearme de viejas estructuras armadas; el perfil político de algunas de las organizaciones criminales remanentes en cuanto “su disposición ideológica a mantener un *status quo*” (Fundación Ideas para la Paz, 2010); y la complicidad de la fuerza

pública como actor participante en el “sostenimiento” de este tipo de estructuras armadas.

Presentándose como actores armados con carácter político, las Bacrim desde un principio pretendieron encubrir política y simbólicamente sus actividades criminales. Daniel Rendón Herrera, alias ‘Don Mario’, buscó presentar a su banda criminal “Los Urabeños” con el nombre de ‘Autodefensas Gaitanistas de Colombia’, para continuar con la estrategia del ‘ropaje político’ (Fundación Ideas para la Paz, 2010) que en algún momento fue el principal argumento de los grupos paramilitares para presentarse en la mesa de negociaciones con el gobierno nacional.

### *Nexos con fuerza pública*

Los enfrentamientos entre grupos paramilitares y fuerza pública no respondieron a patrones generalizados. La relación dual entre ambas partes (aliado-enemigo) dependió en gran medida de las características propias de la confrontación en cada región (frente a variables como la insurgencia y el narcotráfico). Sin embargo, las acciones violentas de los grupos paramilitares siempre fueron más cercanas a las acciones de tipo unilateral<sup>2</sup> y al enfrentamiento directo (combates) con los grupos guerrilleros (cuando no fue la población civil).

Lo anterior se debió principalmente a dos elementos: el carácter marcadamente contrainsurgente de la PSD y la complementariedad que representaban las AUC en términos técnico-militares (Gutiérrez y Barón, 2006: 281) de cara a la lucha de las fuerzas armadas estatales contra un actor irregular como las guerrillas.

En cuanto al primer elemento, el principal objetivo estratégico de la PSD era la consolidación del control estatal del territorio y por lo tanto, el principal obstáculo para su realización era el accionar de los grupos guerrilleros que para comienzos de 2003 hacían presencia activa y violenta en la mayor parte del territorio colombiano. De esta manera, la PSD adquiriría un carácter predominantemente contrainsurgente, respecto del cual los grupos

<sup>2</sup> Se entiende por *acción unilateral* a aquella acción violenta realizada por los actores armados en el cumplimiento de sus objetivos operacionales y/o estratégicos que no implica un enfrentamiento directo con la fuerza pública, pero afecta a la población civil.

paramilitares mantuvieron/adoptaron la posición de aliados del Estado en su lucha contra las guerrillas, aunque posteriormente, como afirman Gutiérrez y Barón (2006), “la tensión causada por ese contradictorio rol –aliado del Estado, adversario del Estado– autonomizó a los paramilitares [...] los paramilitares han buscado tener una estrecha relación con el Ejército, pero cuando son capaces de tomar bajo su control una región juegan su propio juego”. (Gutiérrez y Barón, 2006: 281). A pesar de esta salvedad, es importante anotar que por regla general, el objetivo contrainsurgente asumido por los grupos paramilitares a partir de finales de la década de los noventa estaba encaminado a justificar su accionar violento y otras acciones criminales (como el narcotráfico), por medio del supuesto carácter político de la organización.

El segundo elemento que permite analizar a grandes rasgos la relación entre fuerza pública y grupos paramilitares se refiere al aspecto técnico-militar. En un escenario de creciente asimetría del conflicto armado, la Fuerza Pública se encuentra limitada para enfrentar a un ejército irregular como las guerrillas por dos razones principales: en primer lugar, por la imposibilidad de enfrentar al actor armado sin perjudicar a la población civil que es utilizada como escudo en la confrontación; y, en segundo lugar, por la alta movilidad de las guerrillas, especialmente de las FARC, quienes adoptaron en su momento de mayor expansión estrategias propias de la guerra de movimientos, evidenciando las dificultades de la Fuerza Pública para movilizar recursos y consolidar el control del Estado en la totalidad del territorio colombiano. “Recurriendo a los paramilitares como retaguardia para consolidar un programa antisubversivo en los territorios tomados por el Ejército, este problema estratégico de movilidad quedaba solucionado”. (Gutiérrez y Barón, 2006: 281).

Bajo este escenario habría que anotar dos consecuencias. Primero, los grupos paramilitares fracasaron en su objetivo contrainsurgente, al menos respecto de las FARC. Si bien lograron consolidar un control estable en zonas como Urabá y la Costa Atlántica, en los demás escenarios geográficos de la confrontación no influyeron de manera decisiva en las disputas militares entre Fuerza Pública y las FARC. Los paramilitares lograron adaptarse e incluso generar relaciones, en algunos casos simbióticas, con los grupos guerrilleros, las cuales se basaron en la repartición de las rentas económicas derivadas del narcotráfico y del control que ejercían uno y otro en zonas estratégicas colindantes. Y segundo, su fuerte carácter local los mantuvo por un largo tiempo por fuera de

la lista de amenazas reales para la estabilidad del Estado. Así, los paramilitares se debatieron a lo largo de su existencia entre su origen y apoyo intrasistémico y su objetivo netamente criminal (encubierto bajo el argumento del carácter político de su lucha). Esta disyuntiva fue apropiada por ellos mismos hasta el punto de creer que eran el sostén último de la unidad nacional.

En el caso de las Bacrim, tal y como lo expone Fundación Ideas para la Paz (2010), “el propio gobierno ha reconocido la relación de la Fuerza Pública con las bandas criminales vía ‘falsos positivos’”. En octubre del año pasado el Viceministro de Defensa Sergio Jaramillo afirmó que: “Hay coincidencias entre áreas donde se han dado los ‘falsos positivos’ y el narcotráfico. Ahí había algún tipo de acuerdo con bandas del narcotráfico; pero también está mezclada criminalidad común, había gente que conocía pequeños grupos criminales” (Fundación Ideas para la Paz, 2010: 4). En efecto, hechos contundentes sobre esta relación han sido puestos en evidencia, por ejemplo, en el caso de la aparente responsabilidad de la Fuerza Pública en las fracasadas persecuciones al antiguo jefe del ERPAC alias ‘Cuchillo’ o los vínculos de miembros de la Policía en Carepa con la banda de ‘Urabá’ hechos públicos hacia octubre de 2009 (Fundación Ideas para la Paz, 2010: 5).

De manera concreta, los vínculos entre fuerza pública y Bacrim pueden ser rastreados a partir de las complicidades directas de algunos miembros del Ejército y la Policía con las actividades de las Bacrim. La muerte de Pedro Oliverio Rincón, alias ‘Cuchillo’, abatido por la Policía Nacional el 24 de diciembre de 2010, trajo nuevamente a colación la supuesta complicidad de algunos militares con el ERPAC, banda criminal comandada por ‘Cuchillo’. El 1 de noviembre de 2008, el entonces Presidente de la República, Álvaro Uribe, tras las sospechas sobre las complicidades entre la IV División del Ejército Nacional y alias ‘Cuchillo’, hizo el siguiente llamado: “Le digo a la División (del Ejército) de Villavicencio que no se pongan en una deliberación conmigo, que esto no es de cuento sino que digan dónde está ‘Cuchillo’. Yo sé porqué estoy diciendo lo que estoy diciendo”, (...) Y agregó: “¿Dónde está el ‘Loco Barrera’, que digan dónde están o que den con ellos y los entreguen capturados, o que nos digan dónde están para ir por ellos, pero la División de Villavicencio no puede seguir dando la sensación de que oculta esos bandidos” (*El Mundo*, 2 de noviembre de 2008).

Así mismo, los vínculos Fuerza Pública-Bacrim también han sido señalados respecto a la ‘Oficina de Envigado’. En el mes de Julio de 2009, el alcalde de la ciudad de Medellín, Alonso Salazar, expresó su desconfianza frente al Coordinador de Inteligencia de las Seccional Antioquia del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Luis Alfredo García, en estos términos: “he recibido información de que ese tipo está en la nómina de la ‘Oficina de Envigado’” (*El Espectador*, 21 de julio de 2009).

En el caso de las Bacrim, un elemento adicional alimenta aparentemente esta relación. El poder de corrupción que detentan proveniente de los recursos que captan por las actividades relacionadas con el narcotráfico. Este poder es utilizado para cooptar miembros de la fuerza pública que facilitan su funcionamiento y les permiten mantener una de sus fortalezas principales: la invisibilidad ante la luz pública.

### *Narcotráfico*

El narcotráfico fue un factor fundamental en el origen, desarrollo y desaparición del paramilitarismo tal y como se conoció hasta mediados de la primera década del siglo XXI. En cuanto a su origen, como fue mencionado anteriormente, los primeros grupos paramilitares aparecen como respuesta del sector ganadero y del narcotráfico a las acciones de los grupos guerrilleros y a la incapacidad del Estado colombiano para brindar seguridad a lo largo de todo el territorio. En este sentido, como afirman Gutiérrez y Barón, “los narcotraficantes proveyeron a la coalición no sólo su conocimiento militar y su audacia, sino también una red nacional y global de mercados ilegales, partidarios políticos y aliados, de los cuales carecían los ganaderos en su proverbial localismo y aislamiento”. (Gutiérrez y Barón, 2006: 281).

Posteriormente, durante la expansión del fenómeno, los ‘narcos’ fueron definitivos en su fortalecimiento militar y económico y encontraron en numerosos casos la oportunidad para dotar a su accionar narcotraficante con un aparato militar que supliera dos necesidades básicas: provisión de seguridad para continuar con sus actividades delictivas y mostrarse ante la opinión pública en general como un actor armado ilegal con una finalidad política. Así quedó evidenciado durante las negociaciones entre el gobierno nacional y las AUC, en las que reconocidos narcotraficantes se convirtieron de la noche a la

mañana en jefes paramilitares a cambio de la compra de “franquicias” de las AUC, para luego solicitar, en calidad de desmovilizados de las AUC, su reconocimiento como delincuentes políticos. Lo anterior tuvo un objetivo principal por parte de los narcotraficantes: aparecer ante la opinión pública y el gobierno nacional como paramilitares y no como narcotraficantes, de tal forma que pudieran acceder a los beneficios jurídicos que el gobierno y la sociedad colombiana estaban dispuestos a conceder a los desmovilizados de las AUC.

Las negociaciones estuvieron marcadas por los desacuerdos e incumplimientos tanto por parte de los paramilitares como del Gobierno. Así lo evidenció el traslado de los jefes paramilitares a un centro de reclusión de máxima seguridad a finales del año 2006, bajo el argumento de que estos últimos, incluso tras su desmovilización, continuaban delinquir. Ante las dificultades que atravesaba el proceso de negociación, varios jefes paramilitares y narcotraficantes incluidos en la mesa de negociaciones optaron por mantener reductos armados de sus organizaciones y, en algunos casos, se retiraron de las negociaciones para continuar delinquir.

El caso de Miguel Ángel Mejía Múnera, alias ‘Pablo Victoria’, ilustra lo que hemos expuesto. “Su nombre se hizo conocido tras la Operación ‘Horizonte III’, llevada a cabo en el mes de agosto de 2001, en la cual le fueron incautados 35 millones de dólares provenientes de sus actividades como narcotraficante, los cuales se hallaban escondidos en las paredes de un apartamento en la ciudad de Bogotá. No se volvió a saber nada de alias ‘Pablo Victoria’ hasta que apareció en Santafé de Ralito como uno de los jefes paramilitares dispuestos a desmovilizarse. Posteriormente, se supo que Miguel Ángel Mejía y su hermano, Víctor, habían pagado 5 millones dólares por el frente ‘Vencedores de Arauca’ de las AUC. Ambos hermanos se desmovilizaron el 23 de diciembre de 2005 junto con 548 combatientes del mencionado frente paramilitar.” (Zuleta, 2010b: 10).

Luego de que el presidente Álvaro Uribe ordenara que los jefes paramilitares reclusos en el centro penitenciario de La Ceja (Antioquia) fueran trasladados a la cárcel de máxima seguridad de Itagüí, los mellizos Mejía Múnera decidieron abandonar el proceso de paz y se hicieron en un momento determinado al control de 19 organizaciones criminales a lo largo de todo el país, incluyendo a la banda criminal conocida como ‘Los Nevados’, que operaba en la Costa Atlántica y la Sierra Nevada de Santa Marta.

En el caso de las Bacrim, el General Oscar Naranjo, Director de la Policía Nacional, sostuvo a comienzos del año 2010, que el gobierno no podía cometer el error de “graduar otra vez a los narcotraficantes de paramilitares” (Revista *Semana*, 2010), haciendo referencia a los acercamientos entre sectores sociales de Medellín con los jefes de la banda criminal conocida como ‘La Oficina de Envigado’. Si bien estas nuevas estructuras tienen un origen multicausal, habría que resaltar que hay una incidencia importante de desmovilizados de los grupos paramilitares en su conformación, no sólo a nivel de jefes y comandantes desmovilizados que optaron por crear nuevas estructuras para continuar con sus acciones armadas y actividades delictivas, sino también a nivel de combatientes, que reincidieron en la violencia. De acuerdo con algunos datos incluidos por el último informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), en el período 2001-2009 las autoridades capturaron a 5.890 excombatientes, 4.700 de los cuales reincidieron en actividades ilegales y 1.060 que reincidieron en actividades relacionadas con las Bacrim (CNRR, 2010).

### *Modus operandi*

Estas nuevas estructuras ciertamente heredaron varios elementos de sus antecesores inmediatos: los grupos paramilitares. Como mencionamos anteriormente, el paramilitarismo no habría alcanzado el nivel de expansión que experimentó hasta comienzos de la primera década del presente siglo, de no ser por el amplio apoyo social que encontró en ciertas regiones del país y por la complacencia, derivada de su carácter contrainsurgente, con que contó por parte de las autoridades políticas regionales y de la fuerza pública. “[...] si se utilizan los resultados de recientes informes que comparan la actividad de las antiguas AUC y estos grupos emergentes, es claro que existen notables diferencias entre uno y otro fenómeno. Si entre 2002 y 2006 los grupos paramilitares tenían como principal actividad los combates (42%), las incursiones armadas (27%) y las masacres (8%); para el período 2006-2008 estos grupos emergentes sustentan su actividad en amenazas (53%), combates (23%) e incursiones (8%)” (Fundación Ideas para la Paz, 2010: 4).

La reestructuración y reacomodamiento de las dinámicas del conflicto, cuando se presentan cambios en los actores que ejercen control territorial

sobre los espacios geográficos, tienden a generar nuevas formas de violencia. Los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) influyeron evidentemente en las condiciones de seguridad. Como sostienen González y Restrepo (2006), “si bien se encontró un efecto positivo asociado al DDR, hoy en día existe un mayor riesgo no letal para la seguridad de las personas [...] El éxito del proceso, en términos de una mayor seguridad para las personas, está relacionado con la integración, sostenible, activa y positiva de los excombatientes a la sociedad y con un desarme completo. El reto institucional está en evitar y disuadir el reciclaje de los excombatientes –y de las armas– hacia actividades delictivas comunes y hacia el crimen organizado”. (González y Restrepo, 2006).

Lo anterior indicaría que existe una tendencia en el corto plazo, tras la implementación de programas de DDR, hacia el incremento de los índices de violencia, debido principalmente a que los actores armados buscan “conquistar un territorio e incrementar el nivel de control sobre el territorio que dominan [...] cuando un actor abandona un territorio, el actor rival ingresa”, (Kalyvas, 2006: 196). Por tanto, tras la desmovilización de las AUC como actor armado, se presenta una reestructuración del mapa del conflicto y de la violencia generada.

Estas transformaciones evidenciaron dos factores fundamentales en el surgimiento de las bandas emergentes o Bacrim: por un lado, la necesidad de los narcotraficantes de mantener, tras el desmonte parcial del paramilitarismo, el control territorial sobre ciertas zonas estratégicas para sus actividades; y por otro lado, el agotamiento (Granada *et al.*, 2009) o incapacidad de la PSD para adaptarse a las nuevas dinámicas del conflicto colombiano tras la desmovilización de las AUC. A pesar de las medidas adoptadas,<sup>3</sup> la PSD (con su carácter marcadamente contrainsurgente), no logró contrarrestar y enfrentar a las Bacrim, que se muestran como una amenaza a la seguridad interna y de sus ciudadanos.

Si bien las Bacrim no pueden ser catalogadas como grupos armados de carácter contrainsurgente, tampoco pueden ser calificadas como un fenómeno de simple criminalidad. Los repertorios de violencia utilizados por las Bacrim

<sup>3</sup> Tales medidas son: el Plan Operativo contra las Bandas Criminales, y el Mecanismo de Verificación Conjunto de Bandas Criminales Emergentes-BACRIM (MEVEC).

así lo demuestran. La violencia ejercida por las Bacrim tiene ciertos rasgos característicos que ponen de presente su alto grado de especialización, la selectividad en la violencia que ejercen y el tipo de control social que logran desplegar.

Actualmente, nueve de cada diez masacres perpetradas en Colombia son atribuidas a las Bacrim. Esto denota varios elementos fundamentales. En primer lugar, estos grupos controlan territorios claramente demarcados y disputan entre ellos y con la Fuerza Pública zonas específicas, donde la utilización de la violencia adquiere un carácter netamente instrumental, encaminado al aumento de la capacidad de persuasión de las Bacrim frente a otros actores armados de la confrontación y a la población civil. Esto se evidencia claramente en zonas como Córdoba, Urabá, Nariño, el nordeste antioqueño y sectores de los Llanos Orientales, donde las Bacrim tienen una fuerte presencia.

En segundo lugar, la violencia que ejercen estos grupos armados tiene como finalidad subsidiaria la obtención de un perfil político. Al parecer, los jefes de las diferentes bandas criminales han acordado presentarse ante la opinión pública de manera unificada bajo la denominación de Combatientes al Sur ‘CAS’. Dentro de estas reuniones se acordó “organizar frentes de guerra” (*El Tiempo*, 19 de diciembre de 2010) en tres zonas del país, lo que por un lado terminaría con la “invisibilidad” que por mucho tiempo buscaron detentar estos grupos y los ubicaría dentro del mapa del conflicto como un GAOML; y por otro lado, confirmarían las hipótesis dirigidas a sostener que las Bacrim no son una expresión de simple criminalidad.

Se trataría entonces de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML), con una gran capacidad militar y económica que les permite generar y ejercer una violencia altamente especializada y selectiva con un objetivo principal: la apropiación de las rentas derivadas del narcotráfico. Para cumplir con este objetivo, requieren controlar social, política y militarmente zonas estratégicas dedicadas a las actividades relacionadas con el narcotráfico (cultivos ilícitos, corredores para transportar drogas y armas, o rutas para su comercialización). Para esto, cuentan con los recursos económicos y de persuasión necesarios para establecer alianzas con grupos guerrilleros, narcotraficantes e incluso, con miembros de la fuerza pública.

### 3. Bacrim hoy: dimensión del fenómeno

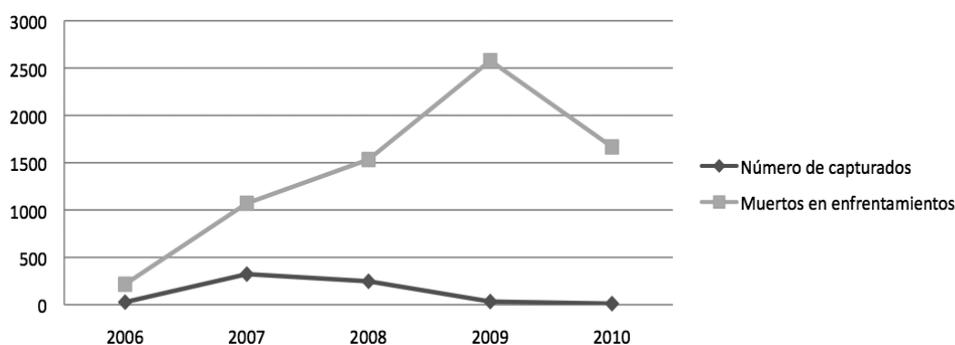
En el segundo semestre de 2010 la Policía Nacional identificaba seis bandas criminales que operaban a lo largo de 18 departamentos, llegando con su brazo armado y financiero compuesto por algo más de 3.700 miembros, a un total de 159 municipios. En comparación con 2006, año en el que pasaron de la clandestinidad y la heteriedad como organización al reconocimiento público, las Bacrim se han reducido en número puesto que pasaron de 33 grupos en 2006 a 6 en 2010; sin embargo, han mantenido casi el mismo número de miembros en sus filas según las autoridades y han logrado aumentar el número de municipios en los que hacen presencia, de 110 en 2006 a 159 en 2010, lo que demuestra su evolución/adaptación como organización armada (Policía Nacional, 2010).

De acuerdo con el seguimiento de medios realizado por la Fundación Ideas para la Paz y por los datos de la Policía Nacional, actualmente las Bacrim operan geográficamente distribuidas de la siguiente forma: la Bacrim de Urbabá, dirigida por los hermanos Úsuga (luego de la captura de 'Don Mario' en abril de 2009), reporta actividades en departamentos como Nariño, Bolívar, Santander, Córdoba, Antioquia, La Guajira, Magdalena, Cesar y Sucre, con aproximadamente 1.351 miembros en sus filas; los Rastrojos, comandados por Luís Enrique Calle Serna alias 'Combatiente' y Javier Antonio Calle Serna alias 'El Doctor', operan con alrededor de 1.257 miembros en departamentos como Valle del Cauca, Nariño, Santander, Norte de Santander, Chocó, Antioquia, Córdoba, Magdalena, Atlántico y Bolívar; el Ejército Revolucionario Popular Anticomunista Colombiano (ERPAC) comandado hasta diciembre de 2010 por Pedro Oliverio Guerrero alias 'Cuchillo' (fecha en la que resultó muerto tras un operativo de la fuerza pública) cuenta entre 600 y mil hombres en sus filas operando en departamentos como Vichada, Meta y Guaviare.

Con un rango mucho más reducido de acción se encuentran Los Paisas, con una estructura de mando bicéfala, dirigida por Maximiliano Bonilla Orozco alias 'Valenciano' y Ángel de Jesús Pacheco alias 'Sebastián', opera con algo más de 350 hombres en departamentos como Córdoba y Antioquia. La Bacrim Renacer, que opera en los departamentos de Chocó y Antioquia cuenta según la autoridades con no más de 100 miembros al mando de Jose María Negrete alias 'Raúl', y finalmente 'Los Machos', dirigidos por Hilber Nober

Hurdinola alias ‘Don H’, son el grupo aparentemente más reducido, aunque no el menos visible, opera en el Valle del Cauca con algo más de 60 personas identificadas por las autoridades. Algunas organizaciones que trabajan el tema incluyen como una estructura autónoma dentro de la lista a la Bacrim de la Alta Guajira comandada anteriormente por alias ‘Pablo’, capturado en noviembre de 2010.

Los resultados operacionales reportados por las Fuerzas Militares, Policía Nacional, DAS y Fiscalía desde 2006 hasta agosto de 2010 hablan de un total de 7.066 miembros de Bacrim capturados, 641 de ellos muertos en combate, casi 7 mil armas cortas, largas y de apoyo incautadas, y alrededor de 44.659 kilogramos de estupefacientes incautados a estas organizaciones (Policía Nacional, 2010 ).



**Fuente:** Informe Policía Nacional, agosto de 2010.

Las cifras varían, mientras las autoridades sitúan su componente en alrededor de 3800 integrantes, organizaciones como el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) hablan para septiembre de 2010 de cifras como 13.400 personas en las filas de las Bacrim, discriminados en 6.000 combatientes y 7.400 colaboradores, en 29 de los 32 departamentos y en 312 municipios (*Caracol*, 10 de septiembre de 2010).

## Conclusiones

Sin duda el narcotráfico ha sido uno de los motores claves en la transformación y expansión del fenómeno paramilitar en Colombia en términos de su crecimiento e internacionalización (Restrepo y Arias, 2010: 22). Bajo este principio, las Bacrim como fenómeno social responden a muchas de las variables que explicaron en su momento el surgimiento y consolidación de grupos paramilitares en Colombia. Sin embargo, por ahora, estos grupos no alcanzan a constituirse en un *'stage'* más de la evolución del fenómeno paramilitar.

En efecto, la desmovilización de las AUC y sus imperfecciones, junto a formas de criminalidad organizada mucho más evolucionadas y asociadas al narcotráfico, han originado un nuevo fenómeno con potencial para convertirse en una nueva generación/versión del paramilitarismo en Colombia. Por ahora sólo se refiere a un grupo de organizaciones caracterizadas por estrategias de acción perfeccionadas y reivindicaciones políticas débiles, cuya razón de ser se explica mejor en función de su componente criminal que en la existencia de fuerzas intrasistémicas que justifiquen su *'puesta en escena'*. Mientras en el corto plazo siguen siendo uno de los principales factores generadores de violencia en Colombia (razón por la cual los tomadores de decisiones deberían apuntar a un entendimiento mucho más elaborado del fenómeno), en el largo plazo, y bajo ciertas condiciones, las Bacrim podrían cumplir los requisitos para llenar el espacio dejado por las generaciones de paramilitares precedentes.

**Bibliografía:**

- CAMACHO, Álvaro. 2009. "Paranarcos y narcoparas: trayectorias delincuenciales y políticas". En: *A la sombra de la guerra: ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*, editado por Álvaro Camacho, Gustavo Duncan, Claudia Steiner, Ricardo Vargas y María Wills. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales.
- COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN. 2010. *II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*. Bogotá: CNRR.
- ESTADO MAYOR DE LAS AUTODEFENSAS UNIDAS DE COLOMBIA (AUC). *Declaración de las AUC al Gobierno Nacional para avanzar en el camino de la paz en Colombia*. Santa Fe de Ralito: 5 de Marzo de 2004.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. 2010. "¿Para donde va el paramilitarismo en Colombia?" En: *Siguiendo el Conflicto No. 58*.
- GRANADA, S., RESTREPO, Jorge A., y VARGAS, A. 2009. "El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano". En: *Guerras y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Editado por Jorge Restrepo y David Aponte, 27-124. Bogotá: CERAC.
- GONZÁLEZ, A. y RESTREPO, J. 2006. "Desmovilización de las AUC: ¿Mayor seguridad humana? *UN Periódico* 97. <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/92/05.html>
- GUTIÉRREZ, Francisco y BARÓN, Mauricio. 2006. "Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia: notas para una economía política del paramilitarismo, 1978-2004." En: *Nuestra Guerra Sin Nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, editado por Francisco Gutiérrez, María Wills y Gonzalo Sánchez, 267-312. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- KALYVAS, Stathis. 2006. *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. 2010. *Informe de Seguimiento a Grupos Armados Ilegales*, Dirección de Carabineros y Seguridad Rural. Bogotá.

- RESTREPO, Jorge, SPAGAT, Michael y VARGAS, Juan. 2003. *The dynamics of the colombian civil conflict: a new data set*. London: University of London.
- RESTREPO, María y ARIAS, Gerson. 2010. "The Changing Remnants of the Colombian Paramilitary and their Impact in the Region". Elaborado para ser entregado en el '2010 Congress of the Latin American Studies Association', Toronto, Canadá, Octubre 6 - 9, 2010.
- ROMERO, Mauricio y ARIAS, Angélica. 2010. "Sobre paramilitares, neoparamilitares y afines: crecen sus acciones ¿qué dice el gobierno?" En *Revista Arcanos* 15: 34-45.
- ZULETA, Sebastián. 2010a. "*Colombia y la extradición ¿quo vadis?*" Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.  
[http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=839&Itemid=55](http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=839&Itemid=55)
- ZULETA, Sebastián. 2010b. "*La extradición y las AUC: ¿y los derechos de las víctimas?*". Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.  
[http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=839&Itemid=55](http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=839&Itemid=55)

## **Prensa**

- CARACOL*. 10 de septiembre de 2010. Bacrim tiene 13.400 combatientes colaboradores según Indepaz. <http://www.caracol.com/noticias/nacion/articulo-189865-Bacrim-tienen-13400-combatientes-colaboradores-segun-indepaz>. Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2010.
- EL ESPECTADOR*. 21 de julio de 2009. ¿Enlace del DAS con la 'Oficina de Envigado? <http://www.elspectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso151893-enlace-del-das-oficina-de-envigado>. Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2010.
- EL MUNDO*. 2 de noviembre de 2008. Se le acabó el plazo a la Oficina de Envigado. [http://www.elmundo.com/sitio/noticia\\_detalle.php?idcuerpo=1&dscuerpo=Secci%C3%B3n%20A&idseccion=12&dssecc](http://www.elmundo.com/sitio/noticia_detalle.php?idcuerpo=1&dscuerpo=Secci%C3%B3n%20A&idseccion=12&dssecc)

ion=Cierre&idnoticia=99741&imagen=&vl=1&r=noticia\_detalle.  
php&idedicion=1166. Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2010.

*EL TIEMPO*. 19 de diciembre de 2010. Bandas emergentes: 10 mil capturas desde el 2007 y siguen vivas.

[http://www.eltiempo.com/justicia/articulo-web-new\\_notia\\_interior-8630728.html](http://www.eltiempo.com/justicia/articulo-web-new_notia_interior-8630728.html)

REVISTA *SEMANA*. 24 de septiembre de 2004. Revelaciones explosivas. <http://www.semana.com/noticias-nacion/revelaciones-explosivas/82024.aspx>

REVISTA *SEMANA*. 13 de febrero de 2010. La tregua. <http://www.semana.com/noticias-nacion/tregua/134926.aspx>. Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2010.

# **LAS MOTIVACIONES DE LOS EMPRESARIOS PARA PARTICIPAR EN LOS PROCESOS DE REINTEGRACIÓN EN COLOMBIA: UN ACERCAMIENTO ALTERNATIVO**

Anascas del Río Moncada

*Magister en Ciencia Política*

*Universidad de los Andes*

*anascasdelrio@gmail.com*

## **Presentación**

El desafío de la resolución del conflicto armado colombiano enfrenta, entre otros, dos grandes retos: el primero, es conseguir el desarme y desmovilización de las organizaciones al margen de la ley que operan en el territorio nacional; y el segundo, consiste en lograr la reintegración a la vida civil de los 54.574 ex combatientes que han salido de esas organizaciones (Oficina del Alto Comisionado para la Paz República de Colombia, 2009).

Los anteriores retos hacen parte de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) los cuales abarcan a 31.671 combatientes de las distintas estructuras de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que se han desmovilizado de manera colectiva, entre los años 2003-2006, (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2009), y 22.903 integrantes de guerrillas y autodefensas desmovilizados individualmente, entre enero de 2002 y diciembre del 2010 (Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado Ministerio de Defensa de Colombia, 2010).

En el proceso de reintegración de los ex combatientes a la vida civil, la participación de las empresas resulta determinante ya que, como lo establece International Alert (IA), el sector empresarial “tiene los recursos, las habilidades y las capacidades” para apoyar los procesos de construcción de paz (International Alert, 2009:1). Teniendo en cuenta lo anterior, la comunidad internacional, el gobierno colombiano, ONG y distintos centros de investigación han desarrollado estudios que buscan responder ¿cómo lograr

que los empresarios participen en los procesos de reintegración?, y ¿cuáles son las formas en que pueden participar? Esas preguntas resultan relevantes para encontrar la manera de incentivar la participación de las empresas, sin embargo dejan en un plano secundario un asunto fundamental: ¿qué *motiva* la participación de los empresarios en los procesos de reintegración actuales en Colombia?

Conocer las motivaciones que impulsan a los empresarios colombianos a participar en los procesos de reintegración puede contribuir, por un lado, a enriquecer el marco teórico y conceptual sobre el papel y la participación del sector privado en zonas de conflicto y por otro, al diseño e implementación de políticas dirigidas a la construcción de paz a través de procesos de reintegración en los cuales el sector privado participe desde sus propias necesidades e intereses.

Atendiendo a lo anterior, la primera parte de este artículo presenta una exploración del estado del arte sobre el tema de la participación del sector privado en los conflictos armados, los cuales van desde el papel de los empresarios en el mantenimiento del conflicto, pasando por la adaptación y supervivencia a éste, hasta la reducción del conflicto y construcción de paz. Se presenta un marco teórico y conceptual basado en los estudios realizados hasta el momento, sus vacíos y sus contribuciones, concentrándose en las motivaciones de los empresarios para participar en los procesos de reintegración en Colombia desde alternativas de construcción de paz.

En la segunda parte, se presenta la cooperación internacional como motivación de los empresarios para participar en los procesos de reintegración. Para esto, se acudió a las organizaciones que han trabajado el tema como International Alert, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), la Cámara de Comercio de Bogotá, Indepaz e Ideas para la Paz. Con algunas, se lograron entrevistas que contribuyeron ampliamente a responder la pregunta planteada. Finalmente, se exponen algunas conclusiones sobre la investigación y las nuevas preguntas que surgen y abren espacio a nuevas exploraciones sobre la temática.

## **El papel del sector privado en el mantenimiento del conflicto o la construcción de paz**

Los estudios sobre las dinámicas de los conflictos armados internos y las alternativas para su resolución son relativamente nuevos, se remontan al final de la Guerra Fría cuando los conflictos armados internos empiezan a incrementarse. En este sentido, las investigaciones referidas al papel y la participación de las empresas, dentro del conflicto armado, son también recientes.

El marco teórico y conceptual relativo a la participación de las empresas en los procesos de Reintegración en Colombia, abarca estudios que se dividen en dos grandes vertientes: por un lado, las que hacen visible el impulso o apoyo de las empresas al mantenimiento del conflicto armado, y por otro, las que se concentran en el papel de las empresas en la reducción del conflicto y la construcción de paz: “Por un lado, es evidente la importancia de la inversión económica como motor de desarrollo y reducción de pobreza, pero, por otro lado, se han evidenciado casos en los que ciertas actividades han contribuido a dinámicas destructivas en las que perpetúan la violencia” (Ospina Giraldo y Hauschnick, 2009: 20).

La primera vertiente, establece que las empresas pueden tener un rol activo en la continuación e intensificación del conflicto armado:

En la última década se ha conformado una literatura importante que hace énfasis en cómo las actividades empresariales con ánimo de lucro se relacionan con la perpetuación de la violencia en muchos conflictos actuales. Aunque hay diferencias de opinión en la literatura, el foco se ha puesto sobre los grupos armados que se benefician de la guerra, y los patrones de comercio que proveen una fuente de financiación para sostenerla (International Alert, 2009: 2).

La segunda vertiente, aborda el papel de las empresas en construcción de paz como proceso a largo plazo que pretende “fomentar el desarrollo de las condiciones estructurales, actitudes y modos de comportamiento político que permitan un desarrollo social y económico pacífico, estable y en último término próspero” (International Alert, 2009: 3). Más allá de los esfuerzos dirigidos a la negociación entre las partes en conflicto, la construcción de

paz también implica cambios estructurales (socioeconómicos y culturales) y procesos de reconciliación que involucren a las comunidades afectadas por la guerra (Aguirre, *Gobernanza y construcción de paz en los Estados fallidos*, 2006). Boutros Boutros Ghali ex Secretario General de la ONU, en 1992 definió la construcción de paz como:

Los esfuerzos amplios para identificar y apoyar estructuras que servirán para consolidar la paz y avanzar en un sentido de confianza y bienestar entre las personas. A través de acuerdos para terminar el enfrentamiento civil, éstos pueden incluir el desarme de las partes que previamente han estado en conflicto y la restauración del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de los refugiados, el asesoramiento y el entrenamiento para formar personal de seguridad, observar elecciones, hacer esfuerzos para la protección de los Derechos Humanos, la reforma o fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción formal e informal de los procesos políticos de participación (International Alert, 2009: 2).

Existen distintas dimensiones y niveles en los cuales puede participar la empresa privada para construir paz. Paul Lederach, establece que el sector privado debe estar presente en tres niveles de liderazgo: alto, su función consiste en impulsar políticas de paz y reformas necesarias y está representado por presidentes de las cámaras de comercio nacionales y directores ejecutivos de grandes empresas; medio, representado por las cámaras de comercio regionales y los directores de Pymes que pueden impulsar políticas de paz regionales, reformas y diálogos sociales; y liderazgo de base, conformado por el sector informal, comerciantes y líderes de pequeñas asociaciones, los cuales desempeñan funciones de diálogo, reconciliación y reinserción (Rivas, 2008: 49)

En cuanto a los motivos que llevan a los empresarios a participar en la construcción de paz encontramos dos explicaciones: la responsabilidad social empresarial y los costos que generados por el conflicto. La Responsabilidad Social Empresarial (RSE), está fundamentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se ha desarrollado en tratados y convenios del Derecho Internacional Humanitario (DIH) relacionados con el respeto al medio

ambiente y los derechos laborales. Según la Konrad Adenaur, esto se debe a dos razones:

La primera es que los principios que encarnan esos instrumentos son los que han obtenido un mayor consenso de la comunidad internacional. En segundo lugar, son los principales puntos de referencia en base a los cuales los otros actores sociales juzgan los efectos de la actividad de las empresas en los derechos humanos (UN, 2009) (Konrad Adenaur Stiftung).

La RSE está directamente relacionada con el Global Compact o Pacto Mundial, que brinda un marco de principios para la acción gubernamental, civil y empresarial dentro de las guerras o conflictos armados. El Pacto Mundial aborda la necesidad de que las empresas vayan más allá de la obtención de beneficios sociales y económicos e incorporen resultados sociales y ambientales (Rivas, 2008). A Colombia el Pacto Mundial llegó en el año 2004 buscando inicialmente: “involucrar al sector privado a través de un diálogo de política enfocado hacia una reflexión sobre cómo debe el empresario asumir los desafíos del conflicto y la crisis humanitaria del país, a la vez que enfrenta procesos como la globalización” (Salinas y Schulte, 2004).

La RSE comúnmente se asocia con un imperativo moral, según el cual la empresa siente un compromiso con el país y considera que la paz ofrece mejores oportunidades para todos los ciudadanos en términos de desarrollo. Desde este punto de vista, la empresa no sólo afecta las leyes sino que busca alternativas para contribuir constructivamente al desarrollo social (Rivas, 2008: 48).

La Guía de Responsabilidad Social (Guía RS), ISO 26000, que se viene trabajando desde el año 2004 a nivel internacional con la participación de 426 expertos (35% entre ONG, consumidores y sindicatos y 40% entre gobiernos y empresas) de 84 países (60% en desarrollo), pretende establecer una definición de RSE y pasar de la voluntariedad que hasta el momento la rige, a regulaciones obligatorias para las empresas: “la ISO 26000 se separa de las definiciones de RSE que resaltan el carácter voluntario de compromisos asumidos con los grupos de interés o relacionados en mecanismos y áreas de intervención que se ubican “más allá de lo legal” y una vez garantizado el cumplimiento de obligaciones legales” (Konrad Adenaur Stiftung, 11).

El concepto de RSE ha pasado por diversos momentos relacionados con enfoques distintos, desde la postura de Milton Friedman según la cual la empresa no debe ofrecer ningún apoyo social pues sólo tiene responsabilidad con sus accionistas, hasta la de Peter Drucker quien considera a la empresa como un órgano social y en ese sentido con unas obligaciones con esta última (Rivas, 2008: 43).

La segunda razón que motiva la participación de los empresarios en la construcción de paz son los costos del conflicto. Esta perspectiva toma distancia de la idea de una “filantropía empresarial” y establece que: “las áreas de dichos costos incluyen, entre otras: requerimiento de seguridad adicionales, altas primas por pólizas de seguros, pérdidas materiales por la destrucción de propiedad, altos costos de bienes de capital, baja productividad, gastos por litigios, costos de oportunidad generados por una producción suspendida, y mercados perdidos o sin explorar. En general se calcula que el impacto económico directo del conflicto corresponde entre el 1,5% y 4,5% del PIB anual” (Rivas, 2008: 46).

### **La participación de las empresas en los procesos de reintegración**

Existen diversas iniciativas a través de las cuales las empresas pueden contribuir a la construcción de paz. Dentro de estas se encuentran los procesos de reintegración, como etapa final del Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).

Según el documento CONPES 3554 ‘Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales’, la reintegración se entiende como el proceso “a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible. La reintegración se lleva a cabo primordialmente a nivel local, hace parte del desarrollo general de un país y constituye una responsabilidad nacional que puede ser complementada con apoyo internacional” (Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación, 2008: 6).

La Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), divide la reintegración en social y económica. La reintegración social se refiere a la construcción, por parte de los ex combatientes, de “elementos de identidad individual y habilidades sociales

para la convivencia pacífica” (Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, 2009). La reintegración económica consiste en la adquisición de habilidades “para la generación de ingresos de manera autónoma” y la generación de capacidades para igualar las condiciones en el mercado laboral, a través de la empleabilidad o la constitución de negociaciones rentables en asociación con el sector privado (Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, 2009).

Actualmente existen cuatro servicios ofrecidos por la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), para la reintegración económica de los desmovilizados, en las cuales pueden contribuir los empresarios:

- 1) **Formación para el trabajo:** los desmovilizados adquieren habilidades para la consecución de empleo o la constitución de su propio negocio. A través de instituciones públicas y privadas la ACR ofrece formación profesional, técnica o complementaria.
- 2) **“Ser social”:** servicio que busca generar beneficios a las comunidades a través del aporte de los desmovilizados en actividades como la reforestación, la atención a población vulnerable, la reparación de zonas comunes, entre otras.
- 3) **Empleabilidad:** pretende facilitar la entrada de las personas en proceso de reintegración al mercado laboral, para lo cual se tiene en cuenta el perfil del desmovilizado como los requerimientos y demandas del sector productivo.
- 4) **Planes de negocio :** buscan la generación de ingresos y la sostenibilidad de los desmovilizados a través de sus propios planes de negocio los cuales pueden ser unipersonales, en los que se benefician desde un participante hasta tres, y asociativos, cuando benefician a un grupo de participantes y requieren de un operador que apoya a las personas en proceso de reintegración a la estructuración de sus planes, el esquema de comercialización y de crédito.

Los servicios 3 y 4 se encuentran dentro del esquema de generación de ingresos de la ACR y requieren que la persona en proceso de reintegración haya cursado y aprobado mínimo 5º de primaria, recibido 300 horas de formación en actividades relacionadas con el plan de negocios o la oferta laboral a la que

se esté postulando, certifique mínimo 100 horas de competencias laborales (para aplicar a oferta de trabajo) o 100 horas de emprendimiento (para planes de negocio), presente carné de Sistema General de Seguridad Social en Salud y diligencie un formulario de plan de negocio que suministra la ACR (Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, 2009).

Adicionalmente dentro del esquema de RSE, en el año 2008 Coca-Cola Femsa creó, con la asesoría de la ACR, el proyecto Banco de Tiempo que consiste en que empleados de distintas empresas donan dos o tres horas de tiempo a la semana o cada quince días para apadrinar a desmovilizados en sus planes de negocio. Según José Antonio Gutierrez, presidente de Coca-Cola Femsa, el Banco de Tiempo “es un espacio donde las empresas y los profesionales donan talento y conocimiento, en este caso específico, a los planes de negocio que desarrollan los participantes del proceso de reintegración. En esta primera etapa se vincularon 80 colaboradores de la compañía” (Alta Consejería Presidencial para la Reintegración 2009).

### **¿Qué motiva a los empresarios a participar en los procesos de reintegración en Colombia?**

Existen dos trabajos que contribuyen a responder la pregunta sobre ¿cuáles son las motivaciones de los empresarios en los procesos de reintegración en Colombia?. El primero, es una encuesta titulada: “Encuesta de Percepción Empresarial sobre el Proceso de Reintegración a la Vida Civil”, realizada en el marco del convenio de Cooperación Interinstitucional celebrado entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). El segundo aporte, es la encuesta realizada por la Fundación Ideas para la Paz, también en el año 2008.

#### **a. Encuesta de Percepción Empresarial sobre el Proceso de Reintegración a la Vida Civil**

La ‘Encuesta de Percepción Empresarial sobre el Proceso de Reintegración a la Vida Civil’ se realizó con el fin de “Desarrollar una agenda empresarial para la vinculación del sector privado en el proceso de reintegración” (Observatorio de la Reintegración, 2009: 57). Esa encuesta se aplicó en el año 2008

a 800 empresas entre pequeñas, medianas y grandes en la ciudad de Bogotá, seleccionadas de manera aleatoria de una base de datos de 30.000 empresas registradas para la fecha por la CCB e indagó sobre “1) el conocimiento de los empresarios sobre el proceso de reintegración a la vida civil y sobre los programas y actividades públicas relacionadas con el mismo; 2) las fuentes y el nivel de información disponibles para el empresariado; 3) la percepción de los empresarios acerca del proceso; 4) los mecanismos de participación empresarial en programas de reintegración a la vida civil”. (Observatorio de la Reintegración, 2009: 57). La encuesta se aplicó principalmente a pequeñas empresas, la mayor parte de ellas de responsabilidad limitada y los encuestados fueron principalmente miembros de alta gerencia o encargados del área de recursos humanos (Observatorio de la Reintegración, 2009: 58).

El primer aspecto que debe resaltarse de esta muestra es que la mayoría de los empresarios no conocían los programas gubernamentales para la reintegración, aunque sí habían oído hablar del proceso de reintegración a la vida civil: 52% de los encuestados lo conocía, frente a un 48% que no había oído hablar de ese proceso (Observatorio de la Reintegración, 2009: 58).

En cuanto al compromiso de las empresas con el proceso de reintegración, se encontró que el 75% reconoció no estar comprometido; en este sentido, la mayoría de las empresas no había participado en ningún proyecto o programa relacionado con el proceso de reintegración, aunque aceptaron estar motivados para contribuir a la paz. Sólo el 18% de las empresas estaban comprometidas con los procesos.

El siguiente dato importante se refiere a la falta de motivación de los empresarios para apoyar los procesos de manera directa, es decir, empleando a desmovilizados dentro de su empresa, alternativa en la cual sólo el 56% estaba dispuesto a participar. Lo anterior se debe entre otras cosas a la estigmatización existente frente a los desmovilizados, el temor que tienen muchas empresas de emplearlos y la falta de calificación de estos para llevar a cabo actividades productivas propias de las empresas, entre otras cosas.

Por otro lado, el 23% de las empresas dijo que no crearía oportunidades laborales dentro de su empresa en ningún caso. La gran mayoría prefería realizar aportes indirectos (transferencia de conocimientos, creación de nuevas oportunidades laborales, entre otros). El 93% de los encuestados dijo que

participaría con el “aporte de ideas”, el 61% a través de Redes de Empresarios, el 63% con formulación de estrategias para formación de trabajo y el 77% contribuiría estimulando el emprendimiento (Observatorio de la Reintegración, 2009: 60).

Cuando se preguntó a los empresarios si estarían dispuestos a participar con el acompañamiento de instituciones públicas, privadas y organismos de cooperación especializados en el diseño y ejecución de las Políticas, Programas y Actividades desarrollados en el Proceso de Reintegración a la Vida Civil, el 35% respondió que no lo haría, y el 39% que sí participaría, mientras un 26% dijo no saber o no respondieron (Observatorio de la Reintegración, 2009: 63).

Otro resultado significativo de la encuesta fue, que el 60% de las empresas afirmaron la importancia de los incentivos fiscales y tributarios para participar en los procesos de reintegración (Observatorio de la Reintegración, 2009: 62). Es decir, que las reducciones en impuestos o las facilidades para las contribuciones fiscales ofrecidas por el Estado, son importantes como incentivo para la participación de las empresas.

#### **b. Encuesta realizada de la Fundación Ideas para la Paz**

La encuesta de la Fundación Ideas para la Paz fue realizada en abril de 2008 a 361 directivos de empresas que operaban en Colombia, de estas 40% eran pequeñas, 33,6% medianas y 26,4% grandes. El 71% de las empresas llevaban máximo 20 años operando en Colombia. 41% de las empresas pertenecían al sector de servicios, 29,3% al comercial y 25,4% a la industria. El 93% eran empresas nacionales y el 7% multinacionales extranjeras que operaban en el país. El 40% de las empresas encuestadas se ubicaban en la región central, 11,8% en Antioquia y la región cafetera, el 11,1% en Chocó, Valle, Cauca y Nariño y 10,8% en Magdalena Medio y Santanderes (Puentes *et al.*, 2009: 6).

Dos de los asuntos a los que responde la encuesta de la Fundación Ideas para la Paz son precisamente ¿por qué participan los empresarios en la reintegración?, y ¿cuáles son las razones para que no participen?

La encuesta de la Fundación Ideas para la Paz, contrasta con la realizada por la OIM, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), en cuanto a los siguientes resultados:

- Solo el 20% de las empresas encuestadas participaban en iniciativas de reintegración. De estas, el 60% habían enfrentado problemas por el conflicto armado, 36% reconocieron que después de las desmovilizaciones los conflictos habían disminuido y 3% señalaron que a pesar de las desmovilizaciones los conflictos habían aumentado (Observatorio de la Reintegración, 2009: 8)
- Las empresas que menos participaban eran las pequeñas (10%), y las que más participaban, las grandes (60%). El 95,55% de las empresas que no participaban eran nacionales y el otro 4,45%, empresas extranjeras que operaban en Colombia (*Ibid.*).
- De las empresas que participan 83,82% eran nacionales y 16,18% empresas extranjeras con operaciones en el país (*Ibid.*).
- En cuanto a la ubicación geográfica de las empresas: las que más participaban estaban ubicadas en la Región Central (26%) que para el caso incluía Bogotá, seguidas por las que tenían operación en Antioquia y la Región Cafetera (15%), la Costa Atlántica (14%), los Llanos (13%), Chocó, Valle y Nariño (13%), los Santanderes y el Magdalena Medio (12%), y territorios nacionales (7%) (*Ibid.*, 9).

En cuanto a las razones de no participación, el 55,5% de las empresas dijeron que se debe a desconocimiento de los programas institucionales dirigidos o diseñados por el gobierno, el 22,8% por temor a la seguridad de sus empresas, o por miedo de sufrir una retaliación de los grupos armados 13,1%. El 18,6% de las empresas argumentaron que no participan debido a su tamaño, porque son pequeñas empresas (*Ibid.*).

La encuesta realizada por Ideas para la Paz, demostró que las empresas que participaban lo hacían debido a razones internas más que externas: “Esto parece coincidir con tendencias internacionales que muestran cómo, con el tiempo, el sector privado se ha hecho más consciente del papel que puede jugar en las zonas donde opera. Si bien no puede reemplazar al Estado, tampoco puede limitarse a extraer recursos, obtener ganancias o pagar impuestos; debe asumir una responsabilidad social por el costo que sus operaciones generan y por los beneficios que obtiene al operar en una zona determinada; más aún

cuando sus operaciones se dan en escenarios marcados por el conflicto armado” (Observatorio de la Reintegración, 2009: 12). En este sentido:

- El 76,12% de las empresas, que participan en iniciativas de reintegración, establecieron que su participación se debe a un compromiso con la paz del país. El 40,3% argumentaron que participaban porque hacía parte de la filosofía de la empresa (*Ibid.*).
- Por tamaño: el 78% de las empresas pequeñas, el 74% de las empresas medianas y el 76% de las grandes dijeron que participaban en los procesos de reintegración por “la paz del país”. Por otro lado, el 33% de las empresas pequeñas, el 42% de las empresas medianas y el 39% de las grandes, establecieron que colaboraban porque hacía parte de la filosofía de la empresa. (*Ibid.*).
- El 72% de la totalidad de empresas, tenían programas sociales que vinculaban a otras poblaciones vulnerables. (*Ibid.*).

La encuesta también expuso las razones externas de la participación de los empresarios en estos procesos: El 28,36% de las empresas participaban por solicitudes del gobierno y el 25,37% por compromisos gremiales. (*Ibid.*).

Otro dato importante logrado por la encuesta se refiere a los intereses pragmáticos de las empresas:

- El 10,45% participaba por la posibilidad de obtener mayores opciones de ganar licitaciones (16% grandes, 16% medianas y 13% pequeñas dijeron participar por este motivo).
- El 5,97% para contar con mano de obra más barata (8% grandes, 10% medianas y 14% pequeñas)
- El 4,48% dijeron que participaban por la posibilidad de lograr reducciones de impuestos (28% grandes, 36% medianas y 33% pequeñas) (*Ibid.*: 13).

Las dos encuestas, ofrecen un primer acercamiento que permiten concluir que:

- Existe un gran rechazo a involucrarse en los procesos de reintegración sobre todo de manera directa. Las empresas se muestran reacias a

emplear desmovilizados debido a los problemas de seguridad que estos pueden representar, así como la falta de capacitación y algunas veces de compromiso de los ex combatientes que no están acostumbrados a trabajos formales como los ofrecidos por las empresas.

- Los empresarios que participaban lo hacían principalmente por motivos internos, relacionados con la RSE.
- La posibilidad de recibir incentivos fiscales y tributarios resultaba importante para los empresarios. Lo anterior, fue confirmado en una entrevista a Ángela Rivas coordinadora del área de sector empresarial y conflicto de la Fundación Ideas para la Paz:

Las empresas tienen programas de RSE, que están preocupadas por el tema, que han tenido experiencia en el trabajo de construcción de paz; son mucho más susceptibles, hay una sensibilidad, y las respuestas son múltiples. Hay quienes dicen que es una obligación como colombianos o porque hay que ayudar a la paz del país. Es el imperativo moral. (Rivas, 2009).

### **Incentivos fiscales y tributarios para la participación de las empresas en la reintegración**

En Colombia sólo existe una ley que ofrece ciertos beneficios en términos tributarios a los empresarios. La Ley 789 de 2002 en su capítulo IV Art. 13 “Régimen especial de aportes para la promoción del empleo” ofrece exención de pago a los aportes de Régimen del Subsidio Familiar Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF:

[...] a los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002, con las siguientes características o condiciones, siempre que estos no devenguen más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraran privadas de la libertad o fueren vinculadas, mediante contrato de trabajo sin solución de continuidad, después de haber recobrado su libertad.

2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al veinticinco por ciento (25%) debidamente calificada por la entidad competente.
3. Reinsertados de grupos al margen de la ley, debidamente certificados por la entidad competente (Ley 789 de 2002).

Además de la anterior, no existen normatividades que ofrezcan incentivos tributarios o fiscales a las empresas por su participación en procesos de reintegración, lo cual permite deducir que ese tipo de beneficios no constituyen una razón que motive actualmente a las empresas en Colombia.

### **El papel de la cooperación internacional en la creación de incentivos para la participación de las empresas en los procesos de reintegración**

Los estudios presentados hasta el momento ofrecen perspectivas sobre el por qué los empresarios deciden involucrarse en los procesos de reintegración. Sin embargo, no responden por completo a qué se debe su participación en un entorno tan complejo como el colombiano donde el conflicto armado persiste, y por qué deciden comprometerse a través de alternativas directas como la generación de empleos para los desmovilizados al interior de sus empresas.

Un acercamiento a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), organismo multilateral que apoya los procesos de reintegración de los desmovilizados en Colombia, expuso un dato relevante que hasta ahora no ha sido trabajado a profundidad en las investigaciones realizadas sobre el tema de empresas y reintegración en el país: el tema de la cooperación internacional financiera y técnica. International Alert se aproxima a este aspecto cuando establece que: “Las iniciativas de otros actores -entre ellos donantes internacionales, gobierno y sociedad civil- han sido efectivas en cuanto a catalizar y apoyar el papel de las empresas en la construcción de paz” (International Alert, 2009: 10). También, Angelika Rettberg señala que:

Otros actores como entidades internacionales son relevantes y es muy común que una agencia de cooperación internacional asuma los costos directos de la acción de construcción de paz; Vallenpaz es ejem-

plo de ello y hay otros similares donde quién pone la plata no es el empresario. Pretender que ellos se saquen la plata es mucho menos probable que darles la de otro para que la administren; ahí hay una delegación de funciones que incentiva la construcción de paz (Indepaz, 2006).

Según la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, “la cooperación internacional es la ayuda que se entrega para apoyar el desarrollo económico y social de países en desarrollo, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales. Se le conoce también como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y es un concepto global que comprende diferentes tipos concesionales de ayuda” (Acción Social, 2009). La cooperación internacional está basada en la premisa de que existe una responsabilidad compartida con la comunidad internacional en los problemas globales que afectan al Estado colombiano, como son la producción y comercialización de drogas del cual, según Acción Social, se derivan la violencia y el terrorismo. La cooperación internacional se rige por el Derecho Internacional y se adelanta a través de la adhesión a convenios y tratados bilaterales, y a organismos internacionales. A nivel multilateral también existen acuerdos con agencias del Sistema de Naciones Unidas y organizaciones regionales y mundiales (Acción Social, 2009).

El Estado colombiano reconoce el papel de la cooperación internacional, cuando establece que ésta desempeña un rol fundamental:

[...] como complemento de los esfuerzos nacionales orientados a la construcción de equidad social y desarrollo humano sostenible. Para Colombia, la cooperación es además el reconocimiento inter-doméstico de los fenómenos que caracterizan la realidad nacional, en donde problemáticas globales como las derivadas de la producción y comercialización de las drogas ilícitas, alimentan la violencia generada por el terrorismo y la delincuencia común. (Presidencia de la República, 2005: 7).

Hay dos tipos de cooperación internacional: técnica y financiera. La primera, consiste en transferencia de tecnología, conocimientos, habilidades o experiencias de países u organizaciones multilaterales para apoyar el desarrollo

socioeconómico de países en vía de desarrollo. La segunda, se refiere a asignación de recursos financieros para apoyar proyectos de desarrollo y puede ser reembolsable, materializada a través de créditos blandos, o no reembolsable a través de asignación de recursos en efectivo. (Acción Social, 2010).

A través de la cooperación financiera y técnica, la comunidad internacional se ubica como un actor relevante, distinto al Estado, en la generación de incentivos que traduzcan la acción empresarial en acción política.

Una de las formas específicas de cooperación internacional, son las donaciones “una modalidad particular de ayuda, que se ofrece básicamente a través de la entrega de equipos y materiales, así como de recursos financieros para el desarrollo directo de algún proyecto. Por lo general son líneas particulares de las embajadas o agencias cooperantes, que apoyan el mejoramiento de grupos más pobres de población con entrega de recursos físicos o financieros” (Acción Social, 2010). Los aportes de dinero de cooperación internacional o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010) resultan determinantes para motivar a las empresas a participar en la reintegración de los ex combatientes a la vida civil.

Entendiendo lo anterior, el Estado colombiano ha emprendido esfuerzos para lograr el apoyo de la comunidad internacional, a través la cooperación internacional. El 10 de junio de 2003 se llevó a cabo una reunión en Londres, preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, en la cual los representantes gubernamentales de varios países expresaron que apoyaban al gobierno de Colombia en la lucha contra la violencia, la producción y tráfico de drogas. El gobierno presentó seis bloques temáticos para concentrar la estrategia de cooperación internacional, entre los cuales se encuentra la reincorporación a la civilidad. A partir de la reunión de Londres se constituyó el G-24, un grupo conformado por los representantes de los gobiernos y agencias de cooperación que participaron en ese encuentro, para facilitar la interlocución entre cooperantes con autoridades nacionales y representantes de la sociedad civil. (Presidencia de la República, 2005).

El bloque temático de reincorporación a la civilidad “recoge la invitación abierta y enfática del gobierno colombiano a la comunidad internacional, a la sociedad civil y al sector privado para contar con su apoyo decidido en la creación de condiciones para la paz y su mantenimiento”. (Presidencia de la República,

2005). El bloque se divide en cinco líneas estratégicas de cooperación: la prevención del reclutamiento de niños, niñas y jóvenes por parte de los grupos armados ilegales; atención psicosocial individual y colectiva; reincorporación individual y colectiva; recuperación institucional en comunidades afectadas por la violencia; y el fortalecimiento institucional. En las diferentes líneas se establecen estrategias concretas a través de las cuales se puede materializar el papel de la cooperación internacional en la creación de incentivos para la participación de las empresas en los procesos de reintegración. Entre esas estrategias están, por ejemplo: “ampliación de alternativas productivas y de generación de ingresos (públicas o privadas), para la población en proceso de reincorporación de manera individual, con calidad y pertinencia, desde un enfoque de generación de competencias y mercado”; “empleos productivos por la paz”. (Presidencia de la República, 2005: 30).

Según el documento de Estrategia de Cooperación Internacional, el costo del bloque de reincorporación a la vida civil llegaba a US \$ 220,1 millones en el año 2006, esto contrasta con la cifra de US \$ 353,2 millones de dólares, los cuales constituyen el monto total de cooperación bilateral y multilateral destinada a Colombia en ese mismo año (ver anexo 1).

Componentes	Recursos en dólares		Total dólares
	Nacionales	Internacionales	
Prevención del reclutamiento	\$5'617.450	\$2'443.854	\$8'061.304
Atención psicosocial individual y colectiva	\$1'150.000	\$5'850.000	\$7'000.000
Reincorporación individual y colectiva	\$65'197.768	\$124'946.882	\$190'144.650
Recuperación Inst. en comunidades afectadas por la violencia	\$4'400.000	\$8'800.000	\$13'200.000
Fort. Institucional	\$795.000	\$985.000	\$1'780.000
Total	\$77'160.218	\$143'025.736	\$220'185.954

**Fuente:** Acción Social. Estrategia de Cooperación Internacional.

El cuadro anterior ofrece información sobre los recursos solicitados por el gobierno colombiano a cooperación internacional, para ser asignados a cada una de las estrategias concretas del bloque de Reincorporación a la civilidad. Dentro de la líneas de cooperación “se destaca de manera prioritaria la ‘ampliación de las alternativas productivas y de generación de ingresos, públicas o privadas, para la población en proceso de reincorporación con calidad y pertinencia desde un enfoque de generación de competencias y de mercados’. Eslabón de la cadena que permite la sostenibilidad del proceso de reincorporación hacia una civilidad plena”. (Presidencia de la República, 2005: 34).

Como puede observarse en el cuadro, en total son US \$ 220'185.954 dólares los solicitados por el gobierno colombiano a cooperación internacional, para la reincorporación de ex combatientes a la vida civil, lo cual demuestra la función significativa de la cooperación internacional en esos procesos.

Más concretamente, sobre el papel de la cooperación internacional en incentivos a empresas para participar en los procesos de reintegración, en el mapa de cooperación internacional de Acción Social (base de datos sobre los proyectos de cooperación internacional en Colombia), se detectan cuatro casos que muestran claramente el apoyo a través de dinero de cooperación internacional a proyectos de reintegración (ver anexo 2). Esos tres proyectos suman US \$296.100 dólares de cooperación internacional destinados a: la vinculación laboral de desmovilizados a una empresa operadora de turismo; el apoyo para estructuración y puesta en marcha de una empresa industrial de confecciones que permita la vinculación laboral de desmovilizados; y la generación de 52 empleos a través una alianza con el sector de cuero y calzado.

En el tema de generación de empleo para desmovilizados, que como se ha expuesto es uno de los más evadidos por las empresas, la OIM de la mano con la ACR y Confecámaras (gremio que agrupa a todas las cámaras de comercio del país) aportan recursos provenientes de USAID, a los empresarios para que vinculen mano de obra de desmovilizados o se inyecta capital de trabajo en las empresas para la constitución de proyectos productivos.

A partir del Fondo Regional de Empleo (FRE) se inyectan recursos de cooperación internacional, para fortalecer la capacidad productiva de las empresas vinculando a desmovilizados como trabajadores dentro de éstas. Con el fin de que las empresas contraten ex combatientes, la OIM financia la cuarta parte

de un contrato que debe hacer la empresa al desmovilizado a término fijo con las condiciones mínimas de la ley. En total se ofrecen \$790.000 pesos, que incluyen prestaciones y seguridad social, por cada mes de cuatro, que la empresa contrate a la persona en proceso de reintegración. Este beneficio es prorrogable en tres oportunidades máximo (OIM, 2009). La mayoría de empresas que se han vinculado a este modelo son pequeñas y medianas, debido a que los recursos monetarios ofrecidos son representativos para éstas, mientras que no son tan significativos para las grandes empresas.

Para el tema de proyectos productivos la OIM inyecta capital de trabajo a las empresas, en dimensiones mayores a un salario mínimo (tres millones de pesos por cada desmovilizado que entre en calidad de socio), adicionalmente la ACR inyecta dos millones de pesos. A partir de esto se crea un Fondo de Sostenibilidad que da beneficios a los participantes a partir de las dimensiones de la empresa (OIM, 2009).

La Cámara de Comercio de Bogotá también actúa en asocio con la OIM. Esta entidad también se ha involucrado al proceso de reintegración desde la necesidad de generar proyectos productivos para la población desmovilizada “que sea un iniciativa empresarial, es decir, que salga de una necesidad específica y que el acompañamiento y las capacitaciones responda a esas necesidades (de las empresas)”. (CCB, 2009). En este marco, Confecámaras firmó un convenio con la ACR para el desarrollo de una propuesta denominada “Escuela Taller”, que buscaba la vinculación de desmovilizados a las empresas desde los requerimientos específicos en términos de productividad de éstas. Este modelo involucraba unos incentivos a las empresas, (aproximadamente US \$500 por cada persona vinculada), y los recursos provienen de cooperación internacional OIM que maneja recursos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

En octubre de 2009, se inauguró el Taller-Escuela de calzado para desmovilizados en Bogotá, un buen ejemplo de la hipótesis que se maneja en este trabajo, sobre el papel de las donaciones de dinero de cooperación internacional como incentivo para la participación de las empresas. El Taller-Escuela de calzado es un convenio firmado entre la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR), la Cámara de Comercio de Bogotá, la Secretaría del Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Agencia del Gobierno de Estados

Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y cuenta con una inversión de 317 millones de pesos, de los cuales 177 millones fueron aportados por USAID y 140 millones por el Centro de Desarrollo Productivo del Cuero y el Calzado que se unió al proyecto (Alta Consejería para la Reintegración). Este caso ejemplifica el rol esencial que desempeña la cooperación internacional, en los esfuerzos para la reintegración económica de los ex combatientes. Esto resulta importante, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas que según la OIM son las que más se han involucrado en las modalidades del Fondo Regional de Empleo y los proyectos productivos debido a que los recursos financieros que se les ofrecen para apoyar a los procesos de reintegración son significativos para ellas (OIM, 2009). Como lo establece la CCB “En este momento no se trata de la RSE. Aunque somos miembros del Pacto Global, lo manejamos como un proyecto que se relaciona con los intereses empresariales directamente”. (CCB, 2009).

## **Conclusiones**

Este documento ha expuesto que la cooperación internacional, a través de la cual se ofrecen incentivos económicos a las empresas para que participen en los procesos de reintegración empleando desmovilizados o creando alternativas de negocio para estos, constituye una motivación importante que impulsa la participación empresarial en los procesos de reintegración en Colombia, a través de incentivos económicos ligados directamente a los intereses pragmáticos, menos altruistas, de las empresas.

La cooperación internacional en Colombia se entiende en el marco de la responsabilidad compartida de la comunidad internacional en problemáticas globales que afectan al Estado, como la producción y tráfico de drogas. Para enfrentar esas problemáticas la comunidad internacional apoya las políticas gubernamentales de lucha contra las organizaciones armadas ilegales, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo socioeconómico del país. En este sentido, la comunidad internacional resulta ser un aliado estratégico y un actor fundamental en la creación de incentivos para que las empresas se vinculen a los procesos de reintegración en Colombia.

El hecho de que la participación de los empresarios en asuntos como la generación de empleos para los desmovilizados este motivada por las donaciones

de dinero de la cooperación internacional, indica que el Estado debe crear y consolidar, de manera autónoma, incentivos pragmáticos asociados a los intereses y necesidades de los empresarios que mantengan al sector privado comprometido con la reintegración, sin que esto signifique depender del todo de la comunidad internacional. Debido a lo anterior, estudiar el marco general de la cooperación internacional para Colombia y las modalidades a través de las cuales actúa en el país, permite generar alternativas para fortalecerla.

Finalmente, es importante mencionar que el estudio del rol de la cooperación internacional en los procesos de reintegración en Colombia es un reto, ya que el acceso a la información es bastante restringido, principalmente en lo relativo a los montos de donaciones para la generación de incentivos a los empresarios. También, debido a que las empresas que acceden a ayudas de la cooperación internacional no desean hacerse visibles y los desmovilizados vinculados a esas empresas también evitan ser identificados, entre otras cosas, por razones de seguridad.

## Bibliografía

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL. 2010. *Cooperación internacional en Colombia- concepto*. 15 de noviembre de 2010. Consultado, 10 de diciembre de 2010.

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=517&conID=2925&pagID=5859>

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL. 2010. *Cooperación Internacional en Colombia Modalidades II: Agencia Presidencial para la Acción Social*. 10 de diciembre de 2010. <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=517&conID=2925&pagID=5876> (último acceso: 10 de diciembre del 2010).

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. 2010. *Cooperación internacional en Colombia-concepto: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional*.

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=517&conID=2925&pagID=5859> (último acceso: 10 de diciembre de 2010).

AGUIRRE, Mariano. 2006. *Gobernanza y construcción de paz en los Estados fallidos*. 15 de noviembre de 2009. <http://www.reduniversitaria.es/ficheros/Mariano%20Aguirre.pdf>

ALTA CONSEJERÍA PARA LA REINTEGRACIÓN. 2009. “Con una inversión de 317 millones de pesos, se lanza Taller-Escuela de calzado para desmovilizados en Bogotá”. 10 de diciembre de 2010 <http://www.gobiernobogota.gov.co/content/view/45/167/>.

ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA REINTEGRACIÓN. 2009. Noticias: Alta Consejería Presidencial para la Reintegración.

<http://www.reintegracion.gov.co/prensa/noticias/2009/agosto/090809.html> (último acceso: 20 de septiembre de 2009).

\_\_\_\_\_. 2009. *Ruta de Reintegración: Alta Consejería Presidencial para la Reintegración*. [http://www.reintegración.gov.co/ruta\\_reintegracion/ingresos.html](http://www.reintegración.gov.co/ruta_reintegracion/ingresos.html) (último acceso: 10 de diciembre de 2010).

ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA REINTEGRACIÓN. *ABC de la*

- Reintegración: Alta Consejería Presidencial para la Reintegración*. 12 de septiembre de 2009. <http://www.reintegracion.gov.co/> (último acceso: 10 de diciembre de 2010).
- \_\_\_\_\_. 2009. *Reseña Histórica: Alta Consejería Presidencial para la Reintegración*. [http://www.reintegracion.gov.co/alta\\_consejeria/resena.html](http://www.reintegracion.gov.co/alta_consejeria/resena.html) (último acceso: 11 de septiembre de 2009).
- ANNAN, Kofi. 2001. Global Compact Dialogue on the Role of the Private Sector in Zones of Conflict: United Nations Global Compact. *United Nations Global Compact*. [www.unglobalcompact.org/.../gc\\_dialogue\\_on\\_role\\_of\\_private\\_sector\\_in\\_zones\\_of\\_conflict.html](http://www.unglobalcompact.org/.../gc_dialogue_on_role_of_private_sector_in_zones_of_conflict.html) (último acceso: 10 de diciembre de 2010).
- CCB, Jairo García, entrevista de Anascas del Río Moncada. 2009. *¿Qué motiva a los empresarios a participar en los procesos de reintegración en Colombia?* Entrevista No. 3
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 789 de 2002. “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo”. 27 de Diciembre de 2002.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL – Departamento Nacional de Planeación. 2008. Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales. *Documento CONPES 3554*.
- GODNICK, William y Diana KLEIN. 2009. *The challenges of supporting ‘alternative’ economic opportunities for peacebuilding-Perspectives from Colombia. Stengthening the economic dimensions of peacebuilding case study series*. International Alert.
- GUÁQUETA, Alexandra y Giovanni MANTILLA. 2005. Cómo manejar riesgos de seguridad y construir paz al mismo tiempo. *Revista EAN* 55: 39–49. <http://journal.ean.edu.co/index.php/Revista/article/view/95/92>
- INDEPAZ. 2006. Los costos del Conflicto para el Sector Privado. Entrevista a Angelika Rettberg, Directora Conpaz, Universidad de los Andes. *Punto de Encuentro* 40 (octubre-noviembre 2006): 45–48.

- INTERNATIONAL ALERT. 2009. *Las empresas locales y la paz: el potencial de construcción de paz del sector empresarial nacional. Resumen ejecutivo*. Bogotá, International Alert.
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG. 2009. Naciones Unidas: proteger, respetar y remediar. *La responsabilidad empresarial y los Derechos Humanos* (2009): 6–9.
- MERCADO, Bibiana. 2006. «Revista Hechos del Callejón: PNUD.» *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD*. 6 de Septiembre de 2006. <http://indh.pnud.org.co/articuloImprimir.plx?id=388&t=noticia> (último acceso: 10 de diciembre del 2010).
- OBSERVATORIO DE LA REINTEGRACIÓN. 2009. Encuesta de Percepción Empresarial sobre el Proceso de Reintegración a la Vida Civil. *Panorama Actual: Reintegración y Paz*, enero 2009: 57–64.
- OFICINA DE ENLACE ALTA CONSEJERÍA PARA LA REINTEGRACIÓN-POLICÍA NACIONAL. 2009. Trigésimo Quinto Informe Control y Monitoreo – Grupos de Autodefensas Policía Nacional de Colombia: Alto Comisionado para la Paz. *Alto Comisionado para la Paz*. [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/g\\_autodefensa/policia\\_09.htm](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/g_autodefensa/policia_09.htm) (último acceso: 10 de diciembre de 2010).
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. 2009. Proceso de Paz con las Autodefensas. *Alto Comisionado para la Paz*. [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/g\\_autodefensa/dialogos.htm](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/g_autodefensa/dialogos.htm)
- OIM, Mauricio López., entrevista de Anascas del Río. 2009. *Qué motiva a los empresarios a participar en los procesos de reintegración en Colombia*.
- OSPINA GIRALDO, Alexandra y Peter HAUSCHNICK. 2009. Emprender Paz: la apuesta empresarial. *Emprender Paz: la apuesta empresarial. El camino recorrido*, 2009: 5–14.
- POSSO GONZÁLEZ, CAMILO. Global Compact. 2006. El sector privado en la prevención del conflicto y la construcción de la paz en Colombia. *Punto de Encuentro. Documentos sobre Democracia y Paz*, N° 40 (noviembre 2006): 1–7.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2005. Estrategia de Cooperación Internacional. <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/estcoop.PDF>
- PROGRAMA DE ATENCIÓN HUMANITARIA AL DESMOVILIZADO, MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. 2010. Estadísticas agosto 2002-septiembre 2009: Ministerio de Defensa de Colombia. *Ministerio de Defensa*.  
<http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa?NavigationTarget=navurl://cee3b3f2a3f7aac1a7c22bf6c547e3e9&windowId=WIDTH1289329097023>
- PUENTES, Ángela María, Álvaro José MORENO, Ángela RIVAS GAMBOA, y Juliana MÁRQUEZ. 2009. *Reinserción económica y sector privado en Colombia*. Informes FIP, Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- RIVAS, Angela, entrevista de Anasca del Río. 2009. *¿Qué motiva la participación de los empresarios en los procesos de reintegración en Colombia?* Entrevista No. 3.
- RIVAS, Dora. 2008. La Responsabilidad Social Empresarial como herramienta para la construcción de la paz: Acercamientos a la Responsabilidad Social Empresarial. *Diplomado Empresas y Derechos Humanos. Modulo 2*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Programa CERCAPAZ, Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Oficina del Pacto Mundial, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- SALINAS, Luis Ernesto y HELEN Schulte. 2004. Pacto Mundial de Naciones Unidas llega a Colombia. *El Tiempo*. 27 de mayo de 2004.  
[http://www.business-humanrights.org/Categories/Issues/Security/Conflictpreventionresolution?&&batch\\_start=71](http://www.business-humanrights.org/Categories/Issues/Security/Conflictpreventionresolution?&&batch_start=71)
- UNITED NATIONS DISARMAMENT, DEMOVILIZATION AND REINTEGRATION RESOURCE CENTRE. 2009. *What is DDR?* <http://www.unddr.org/whatisddr.php>.

### Anexo 1. Cooperación bilateral y multilateral de 2002 a 2006 dirigida a Colombia.

Source	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Bilateral	218.042.698	0,84	221.335.442	0,77	244.249.330	0,76	251.575.099	0,76	281.773.733	0,8
Multilateral	41.412.454	0,16	65.612.352	0,23	77.865.880	0,24	81.214.743	0,24	71.517.013	0,2
Total%	259.455.152		286.967.794		322.115.210		332.789.842		353290746	

Source: Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y Acción Social. Mapa de la Cooperación Internacional (2007). Available at [http://www.accionsocial.gov.co/acci/web\\_acci/nuevomapa/bienvenida.html](http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/bienvenida.html)

**Fuente:** Godnick, William y Diana Klein. *The challenges of supporting 'alternative' economic opportunities for peacebuilding-Perspectives from Colombia. Stengthening the economic dimensions of peacebuilding case study series* . International Alert, 2009.

**Anexo 2.** Tres proyectos a partir de incentivos de cooperación internacional financiera a empresas para que participen en reintegración.

Proyecto	Objetivo	Fuente	Entidades responsables	Área de la estrategia	Tema	Moneda	Aporte internacional	Aporte nacional	Total	Duración (meses)	Municipios
Puesta en marcha de una agencia operadora de turismo en el Departamento de Córdoba.	Vinculación laboral de 14 desmovilizados a través de la puesta en marcha de una Agencia Operadora de Turismo en la ciudad de Montería, y entrenamiento.	EE.UU. - USAID		Reconciliación y Gobernabilidad	Desmovilización y reintegración	US\$	31.617	11.137	42.754	12	Córdoba
Apoyo psicosocial del proyecto "Montaje de una planta de confección industrial en la ciudad de Bogotá" desarrollado entre la Corporación Minuto de Dios, la ACR y la OIM.	Apoyar en la estructuración, desarrollo y puesta en marcha de una empresa industrial de confecciones mediante apoyo psicosocial y laboral a 90 jóvenes participantes, dependiendo por el desarrollo personal y colectivo de los integrantes del proyecto.	EE.UU. - USAID		Reconciliación y Gobernabilidad	Desmovilización y reintegración	US\$	56.309	0	56.309	12	Bogotá D.C
Proyecto Piloto de manufactura en Colombia de productos de Piel de Bisonte de Estados Unidos.	Generar 52 nuevos empleos para población desmovilizada, a través del establecimiento de una alianza con el sector del cuero, calzado y sus manufacturas.	EE.UU. - USAID		Reconciliación y Gobernabilidad - Objetivos de Desarrollo del Milenio	Desmovilización y reintegración	US\$	208.174	524.516	732.690	29	Bogotá D.C.

Datos tomados de: Acción Social. Mapa de cooperación internacional.



## VIOLENCIA SEXUAL BASADA EN GÉNERO EN EL MARCO DEL CONFLICTO COLOMBIANO - 2010

Eliana Carolina Montaña Quintero

*Comunicadora Social y Periodista  
Pontificia Universidad Bolivariana  
elianamontano@gmail.com*

### **Método**

A partir del estudio del caso de realidades sobre Violencia Sexual Basada en Género (vsBG) enmarcada en el conflicto colombiano en el año 2010, este documento realiza una observación crítica sobre las alarmantes cifras que entregó en Bogotá un estudio de la ONG británica Intermón Oxfam, que indica que cerca de 55 mil mujeres fueron víctimas de violencia sexual, entre 2001 y 2009, en el marco de la confrontación colombiana.

Los diferentes procesos y acercamientos a estas realidades sociales, apoyados por las estrategias de prevención de diferentes organizaciones internacionales, permiten determinar, a partir de la experiencia, que es indispensable que instancias como la fuerza pública, las ONG y la comunidades locales pongan en marcha políticas públicas y actividades de diagnóstico e intervención frente a la situación de violencia sexual asociada al conflicto armado interno en el país.

Así, este documento contiene información del trabajo de campo realizado en 2010, como consultora en comunicación social y periodismo de la oficina de terreno del Alto Comisionado de la Naciones Unidas en Arauca; con un trabajo de promoción, prevención y defensa de los derechos humanos de población en riesgo y víctima de desplazamiento forzado en los municipios del departamento de Arauca. Adicionalmente, se presentan algunas conclusiones personales del trabajo ejecutado en una comunidad del departamento, sobre orientación y prevención de la Violencia Sexual Basada en Género (vsBG). Igualmente, el texto consta de una breve recopilación y descripción crítica del estudio de Intermón Oxfam, liderado por la Casa de la Mujer, sobre la situación que viven las mujeres en el país por causa de la violencia sexual enmarcada en el conflicto.

## Violencia sexual basada en género en el marco del conflicto colombiano – 2010

*“Es violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en género, que cause daño, muerte o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.<sup>1</sup>*

Así demuestra su significado el Taller sobre violencia sexual contra las mujeres en el marco del desplazamiento forzado “Mujeres. Historias por contar, vidas por transformar”, del Equipo Multifuncional de Violencia Sexual Basada en Género (EMVSBG); en el caso de las mujeres en situación de desplazamiento, quienes se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad y condición de ser víctimas de estos casos, que prevalecen en espacios públicos, cometidos por actores armados y espacios privados, donde los agresores podrían llegar a ser los propios familiares.

Un estudio realizado por la ONG británica Intermón Oxfam, presentado en Bogotá, indica que cerca de 55 mil mujeres fueron víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto colombiano. Desde el año 2001 al 2009 se presume que cada hora seis mujeres fueron abusadas sexualmente; según el informe, estas violaciones se presentan en zonas de conflicto armado, donde ocurre el mayor número de casos por violación de los derechos humanos (*El Tiempo*, diciembre 12 de 2010).

Para el año 2010, Intermón Oxfam lanzó la campaña “Violaciones y otras violencias: saquen mi cuerpo de la guerra”, a través de la investigación: “Primera encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano”<sup>2</sup> que demostró la invisibilidad y poca denuncia de estos actos. El estudio, que consultó a mujeres de 407 municipios de 11 departamentos del país, reflejó las pocas denuncias que hay

<sup>1</sup> Dicha definición se toma del trabajo realizado por el Equipo Multifuncional de Violencia Sexual Basada en Género (EMVSBG) “Mujeres...historias por contar, vidas por transformar”. Talleres sobre violencia sexual contra las mujeres en el marco del desplazamiento forzado, herramientas pedagógicas para la capacitación en prevención y orientación de la VSBG, realizado en 2010, pag. 3-4 (documento sin publicar).

<sup>2</sup> De acuerdo con el periódico regional Vanguardia Liberal, en su artículo titulado “Cada hora 6 mujeres fueron víctimas de violencia sexual en conflicto colombiano” medio millón de mujeres fueron violadas por grupos armados en Colombia. <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/85151-cada-hora-6-mujeres-fueron-victimas-de-violencia-sexual-en-conflicto-colom-> (acceso 12 de diciembre 2010)

en la Fiscalía sobre estos casos y el nivel de impunidad en los registrados (*El Tiempo*, diciembre 10 de 2010).<sup>3</sup>

Por otro lado, la investigación liderada por la Casa de la Mujer, inició hace dos años y reveló que 94 mil mujeres fueron violadas y usadas como arma de la guerra. Ante este panorama tan desalentador, la alarmante cifra del informe indica que 17 mil de ellas aseguran haber sido víctimas en el último año.

La gravedad de estas situaciones reside en que la violencia sexual contra las mujeres, no es sólo cometida por los diferentes actores que enmarcan el conflicto, también incluye a las parejas y familiares de las víctimas. Así mismo, se ha identificado que un 2 por ciento de los casos señalaron a miembros de la fuerza pública como responsables.

La investigación coordinada por la Casa de la Mujer también fue tomada en 15 municipios incluyendo Bogotá; se entrevistó a 2.693 mujeres, las cuales respondieron un cuestionario que permitió conocer las cifras, que demuestra, en total, que 489.687 mujeres fueron víctimas de la violencia sexual, incluso la prostitución forzada, acoso sexual, aborto y esterilización forzada. Para los casos de acoso sexual, los paramilitares fueron los victimarios más reincidentes. Esta radiografía de la violencia en Colombia lanza como resultado que los departamentos en donde se presentan mayor número de denuncias son: Antioquia, Caquetá, Putumayo, Córdoba y Nariño.

En coherencia con el panorama anterior, el 10 de diciembre de 2010 el diario *El Tiempo*, en su sección de noticias nacionales, presentó las siguientes cifras recogidas por ENVISE Colombia entre 2001 y 2009:

407	Fueron los municipios de estudio con presencia de grupos armados ilegales.
181.452	Mujeres aseguraron haber sido víctimas de violencia sexual.
31.287	Mujeres afirmaron haber sido violadas más de tres veces.

Número de víctimas	Tipos de violencia sexual
7.754	Prostitución forzada
48.554	Servicios domésticos forzados
94.585	Violación
175.873	Acoso sexual
326.891	Regulación de la vida sexual

<sup>3</sup> Este artículo, titulado “En 8 años, 95 mil mujeres violadas”, expone las cifras que permiten dimensionar el panorama desalentador que viven las mujeres en el país.

Como principio de construcción a los procesos de paz, esta investigación se establece en el análisis a los distintos tipos de violencia sexual, los espacios de ocurrencia, los agresores y las razones por las cuales las mujeres no denuncian, pues el 82 por ciento de éstas se abstienen de llevar sus casos a las autoridades, por miedo a represalias o por falta de credibilidad y confianza en la justicia (*El Espacio*, diciembre 12 de 2010).<sup>4</sup>

Partiendo de los diferentes tipos de violencia planteados en el *triángulo de la violencia*<sup>5</sup> por Johan Galtung, se logra dimensionar cómo a través de la argumentación biológica se justifica una serie de hechos humanos, en donde las mujeres experimentan mayor opresión por las diferentes construcciones sociales, producto de una cultura dominante. De este modo, cualquier tipo de violencia podría ser física o mental, por lo cual la *violencia directa*, al ser más clara y evidente, resulta más sencillo detectarla y combatirla. Por ejemplo, el abuso de autoridad generalmente se presenta en relaciones asimétricas, en donde alguien cree tener poder sobre el otro y ejercer control, en algunos casos el hombre sobre la mujer o el padre sobre el hijo.

La *violencia estructural* según Galtung (1998: 14-15), en su libro, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, se subdivide en externa e interna. La primera obedece a la estructura de la personalidad construida desde pequeños. La segunda corresponde a la organización de las sociedades; podría ser externa a partir de políticas sociales económicas como la opresión y la explotación, las dos actúan sobre el cuerpo y la mente y llegarían a ser consideradas como no intencionales.

La *violencia cultural*, legitima aspectos de la cultura como el arte, la religión, la ciencia, el derecho, la ideología, los medios de comunicación y la educación, entre otros; para justificar actos violentos como la guerra, atentados terroristas y otorgar al Estado el poder para ejercer la violencia.

Otros tipos de violencia como la *violencia emocional* reflejan la desvalorización del ser humano frente a sus parejas, familiares, grupos sociales o políticos. Así

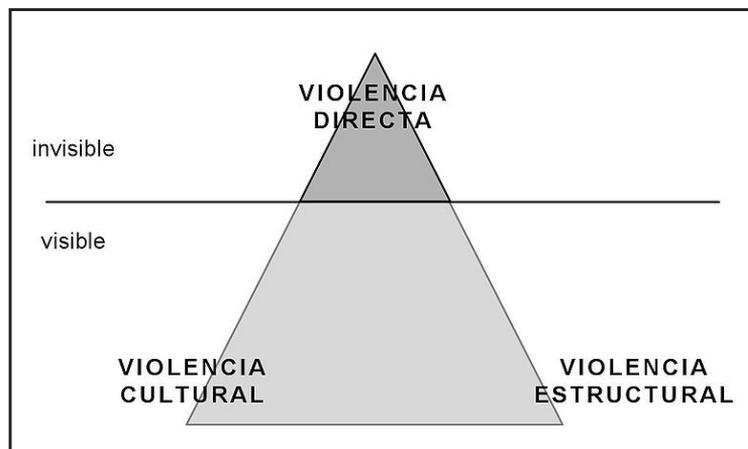
---

<sup>4</sup> Igualmente el periódico *El Espacio* del 12 de diciembre del 2010, en su artículo “Cada hora 6 mujeres fueron víctimas de violencia sexual en conflicto colombiano”, asegura que las víctimas son mucho más y las denuncias no se realizan por temor a represalias o a la falta de acceso a las instituciones de control.

<sup>5</sup> Dicha definición se toma de: Espinar, Eva. 2010. *Violencia de género y procesos de empobrecimiento*. Tesis doctoral, Departamento de Sociología II, Universidad de Alicante, p.3-4.

como la *violencia juvenil* que se remite a actos destructivos (vandalismo), que es ejercida por actores con conducta violenta desde temprana edad y que al interactuar con grupos o pandillas aumentan el riesgo desde muy jóvenes de involucrarse en actividades violentas y no violentas.

Finalmente, la *violencia de género* se identifica como actos que discriminan y someten al conyugue por ser del sexo opuesto. La violencia de género por lo general siempre es del hombre hacia la mujer, en donde se utilizan argumentos de diferencias biológicas para justificar una serie de actos desiguales como si fueran construcciones naturales de la sociedad y la cultura.



**Gráfico 1.** Estos tres tipos de violencia pueden evidenciarse gráficamente en los vértices del triángulo de Galtung.<sup>6</sup>

### **Acciones que aún predominan en las diferentes sociedades**

Según el esquema de violencias de Galtung, sólo la ‘violencia directa’ se muestra como visible, mientras que la ‘violencia estructural’ y ‘violencia cultural’ son invisibles, incluyen diferentes fenómenos de explotación, que repercuten en acciones dañinas como la marginación social, el sexismo, el racismo, el clasismo entre otras prácticas legitimadas culturalmente, casi imperceptibles, creando círculos viciosos difíciles de acabar. No obstante, en ese marco es

<sup>6</sup> El triángulo de la violencia es la fórmula que propone Galtung para conjugar estos tres tipos de violencias, a través de cada vértice (Galtung, 1998: 14-16).

importante reconocer la historia cultural sin que ella nos impida buscar la solución de los conflictos a futuro.

Para el caso del informe presentado por la Intermón Oxfam, donde se indica que cuatro de cada diez víctimas de violencia sexual no son conscientes de haber sido agredidas antes de que se les mostrara los diferentes tipos de abusos, se evidencia la necesidad de enseñar de manera práctica, la identificación de las instituciones que las apoyan y las competencias específicas para la prevención, protección y atención de este tipo de violencia. La situación demuestra la jerarquización de las formas sociales en que se presenta la violencia sexual, en el cual algunos tipos de abusos están normalizados y como parte del colectivo, por ejemplo, la regulación de la vida social, servicios domésticos forzados, acoso sexual y esterilización forzada entre otros. Así, la violación se muestra como algo normal por la población civil, al notar que se cometen estos actos y nada ocurre, e incluso para personas desarmadas, que también los cometen.

Es evidente que el ambiente de impunidad debe acabar. Es necesario cumplir las leyes existentes y que los victimarios respondan por sus actos; en esa medida, la promoción y divulgación de una pedagogía de aprendizaje social y cultural, donde se logre conocer y apropiarse la normatividad y promover cambios culturales que permitan superar la concepción de la violencia hacia la mujer con algo propio en toda la sociedad, es una medida urgente, con el fin de que se reconozca que la violación es un acto moralmente inaceptable y criminal.

### **Vías que podrían conducir a mitigar la violencia sexual basada en género (VSBG)**

Como núcleo transformador a los diferentes medios en la resolución de conflictos, a través de la educación sexual en un conflicto de confinamiento, se ofrecen premisas de orientación y prevención de la VSBG que hacen hincapié en las diferentes acciones en busca de la paz por medios pacíficos.

El uso de las violaciones sistémicas como arma de control en la guerra por parte de grupos al margen de la ley, se ha convertido en una constante que debe mitigarse a través de herramientas de protección a los civiles de forma activa. Es preciso trabajar para que el número de víctimas reales se reduzca, más aún teniendo en cuenta que la mayoría de ellas son mujeres jóvenes de

escasos recursos que viven de la agricultura y asisten a la escuela más cercana a sus viviendas. Las cifras del Intermón indican que 149 mujeres fueron víctimas directas de algún tipo de violencia sexual y 26.453 quedaron en estado de embarazo producto de esos abusos sexuales.

Es hora de restablecer los derechos de estas víctimas, que la presencia de las ONG y de agencias internacionales de la ONU, hagan presencia en las zonas de alto riesgo, es necesario que adicionalmente implemente estrategias de protección que involucren a la fuerza pública e incluso a la comunidad, en el cuidado de la población en las diferentes áreas que comprenden el territorio o zona de confrontación. Así mismo es necesario que exista más actividad e implicación en los casos, que las comunidades locales sientan mayor protección y dado el caso se incite a la fuerza pública a cumplir con su tarea.

### **¿Con qué medios?**

Generar un ambiente de seguridad a las mujeres del área rural víctimas de la violencia sexual es un deber propio en un estado social de bienestar, al cual se puede asociar el modelo ideal de estado social de derecho, al que todos tenemos acceso. Es obligación de los entes estatales garantizar a estas mujeres una condición de vida y oportunidades de desarrollo diferentes a las que están expuestas en el marco del conflicto armado.

Es así como la “*Declaración sobre la contribución de las mujeres a una cultura de paz*” emitida por la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Beijing, China, al hablar del concepto de seguridad, hace un llamado a redefinir su significado de forma que abarque la seguridad ecológica, económica, social, cultural y personal. Resalta la importancia de sustituir las relaciones desiguales entre los géneros por una igualdad auténtica y práctica para que las democracias puedan ser realmente participativas (Micher, 2009).<sup>7</sup>

En ese marco, es necesario impartir una mejor política pública que ofrezca a las mujeres inclusión en el ejercicio democrático, avances legislativos, presupuestos equitativos. Sin duda, para combatir la violencia de género es imprescindible contar con recursos suficientes para la prevención, atención y

<sup>7</sup> Sobre la violencia familiar y percepción pública consultar: Micher, Martha. 2009. “Desarmando la Violencia Familiar y de Género: por una Cultura de Paz”, 8º Seminario Internacional de Violencia Familiar, México, 26 y 27 de noviembre de 2009. [www.inmujer.df.gob.mx/work/sites/inmujeres/.../DiscursoNo2\\_112009.pdf](http://www.inmujer.df.gob.mx/work/sites/inmujeres/.../DiscursoNo2_112009.pdf) (consultado el 17 de diciembre de 2010).

sanción de los delitos. Se requiere que la mujer tenga pleno acceso a la justicia, a la igualdad de derechos, a los beneficios y condiciones de desarrollo ineludibles en un país democrático y progresista.

La violencia de género está ligada a las estructuras desiguales que se manejan socialmente, destruye la capacidad de la mujer de trascender este ciclo intergeneracional de la pobreza (Micher, 2009), así como afecta el accionar y el desarrollo de los pueblos, anula la potencialidad de estos por alcanzar la paz.

Desde una perspectiva de género, es perentorio mejorar las políticas públicas a través de un trabajo conjunto y multisectorial de las diferentes instituciones encargadas; acompañadas por los recursos y regulación, por medios de capacitaciones que les permita cualificarse en el manejo y prevención y orientación de la violencia sexual de género. “La eliminación de la violencia contra las mujeres requiere cambios en la percepción pública y romper las barreras culturales y tradicionales para encontrar formas no violentas de resolver conflictos en la vida privada y pública”. (*Ibid.*).

Con alguna lógica social el apoyo internacional, ha aportado ideas y perspectivas diferentes sobre el poder de la mujer en la resolución de conflictos y contribución a una cultura de paz para el desarrollo social.

Por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas promueve la inclusión de la mujer en todos los ámbitos, por ello declara el año de 1975 como Año Internacional de la Mujer y es a partir de esta época que viene presentando estrategias para la reivindicación de los derechos de la mujer y la igualdad entre ambos sexos.

Según, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas:<sup>8</sup> “En el ámbito hemisférico, existe la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem Do Pará, 1994), la cual es el único instrumento legal en el mundo dirigido específicamente a eliminar la violencia contra la mujer. Sin embargo, a pesar de la existencia de la Convención, así como de numerosas leyes nacionales que abordan de manera específica este tema, todavía queda mucho por hacer con respecto a la implementación y el logro de una efectiva prevención y atención de la violencia basada en el género”. (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, diciembre 20 de 1993).

---

<sup>8</sup> Ver web oficial: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.48.104.sp?opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.48.104.sp?opendocument)).

## Factores y causas de riesgo

Bajo la observancia del mantenimiento de las condiciones de igualdad entre los hombres y las mujeres se reduciría la condición de inequidad, producto de la disparidad entre los géneros, a través de herramientas pedagógicas y estrategias de intervención efectivas con la comunidad. La posición en desventaja de la mujer en la sociedad aumenta el riesgo de ser víctimas de abuso, relaciones violentas, explotación a raíz de la dependencia económica, las pocas formas de ingreso o discriminación ante la ley en casos de matrimonio, divorcio y custodia de menores. Estos desequilibrios sociales y estructurales, existentes en todas las comunidades del mundo, han enmarcado variedad de factores que ponen en riesgo la vida de la mujer y son presentados en un *modelo ecológico* (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, marzo 9 de 2010) como:

- Atestiguar o experimentar abuso desde la infancia (asociado a que en el futuro los niños sean perpetradores de violencia mientras las niñas experimenten violencia contra ellas).
- Abuso de sustancias (incluyendo alcohol), asociado a una mayor incidencia de la violencia.
- Pertenencia de las mujeres a grupos marginados o excluidos.
- Limitadas oportunidades económicas (factor agravante para la existencia de hombres desempleados o subempleados, asociado con la perpetuación de la violencia; y es un factor de riesgo para mujeres y niñas, de abuso doméstico, matrimonios forzados, matrimonios precoces, explotación sexual y trata de personas).
- La presencia de disparidades económicas, educativas y laborales entre hombres y mujeres al interior de una relación íntima.
- Conflicto y tensión dentro de una relación íntima de pareja o de matrimonio.
- El acceso inseguro de las mujeres al control de derechos de propiedad y de tierra.

- Control masculino en la toma de decisiones y respecto a los bienes.
- Actitudes y prácticas que refuerzan la subordinación femenina y toleran la violencia masculina (por ejemplo, la dote, pagos por la novia, matrimonio precoz).
- Falta de espacios para mujeres y niñas, espacios físicos o virtuales de encuentro que permitan su libre expresión y comunicación; un lugar para desarrollar amistades y redes sociales, vincularse a asesores y buscar consejos en un ambiente de apoyo.
- Uso generalizado de la violencia dentro de la familia o la sociedad para enfrentar los conflictos.
- Un limitado marco legislativo y de políticas para prevenir y hacer frente ante la violencia.
- Falta de sanción (impunidad) para perpetradores de la violencia.
- Bajos niveles de concientización por parte de los proveedores de servicios, así como de los actores judiciales y los encargados de hacer cumplir la ley (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006; Bott, *et al.*, 2005).

Otros factores de riesgo correlacionados a nivel humano como la corta edad y los bajos niveles de autoestima, depresión, inestabilidad emocional, dependencia, tensión económica, hacinamiento y relaciones familiares poco saludables inciden en la conducta y hacen parte de comportamientos de sometimiento y sumisión de las víctimas.

### **Factores de protección**

Son agentes que requieren mayor análisis e investigación, a pesar de no ser causas directas; se podría a través de éstos reducir el riesgo y mejorar el panorama.

Según la UNIFEM en su manual, “Elementos esenciales de planificación para la eliminación contra la violencia de mujeres y niñas”, del 9 de marzo de 2010”, algunos de estos elementos son:

- Educación secundaria completa para niñas (y niños).

- Retardar la edad de matrimonios hasta los 18 años.
- Autonomía económica de las mujeres y acceso a entrenamiento de sus capacidades, crédito y empleo.
- Normas sociales que promuevan la equidad de género.
- Servicios que articulen respuestas con calidad (servicios judiciales, servicios de seguridad/protección, servicios sociales y servicios médicos) con dotación de personal con conocimientos, capacitación y entrenamiento adecuado.
- Disponibilidad de espacios seguros o refugios.
- Acceso a grupos de ayuda.

Sin ánimo de ser idealistas, estos elementos, aplicados socialmente, lograrían mejorar los derechos fundamentales de la mujer, garantizarían el bienestar y promoverían el desarrollo de las comunidades, así como lo establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que pretenden buscar una realidad menos desigual, injusta y violenta.

Los constantes esfuerzos por erradicar la discriminación de género y la inequidad, liderados por movimientos de mujeres y organizaciones en todo el mundo, evidencian históricos acontecimientos que destacan el impulso y la creciente atención a los casos de violencia sexual.

<b>Histórico de elementos esenciales de planificación para la eliminación de la violencia en contra de mujeres y niñas</b>	
<b>1975-1985</b>	La incidencia desarrollada durante la Década de las Mujeres de las Naciones Unidas condujo a que el tema cobrara importancia en la agenda internacional.
<b>1979</b>	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o CEDAW fue adoptada (entró en vigor en 1981) y su Protocolo Opcional en el año 2000. Es un instrumento que define la discriminación contra la mujer e identifica varias formas en que se manifiesta.
<b>1989</b>	La Convención de los Derechos del Niño o CRC fue adoptada (entró en vigor en 1990). La Convención es legalmente vinculante y obliga a los Estados-parte a reconocer y defender la protección los derechos humanos fundamentales.

1993	La coordinación de acciones de incidencia llevadas a cabo por el movimiento de mujeres y los gobiernos durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos lograron el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos.
1993	Se adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres.
1994	La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo derivó en el reconocimiento de los vínculos existentes entre la violencia contra las mujeres, la salud reproductiva y los derechos reproductivos, así como las consecuencias que tiene la violencia doméstica en la salud, incluyendo prácticas tradicionales nocivas tales como la mutilación genital o amputación de órganos genitales.
1995	La Plataforma de Acción de Beijing identificó áreas específicas de acción para los gobiernos en cuanto a prevenir y hacer frente a la violencia contra las mujeres.
1996	El Fondo de Fiduciario en apoyo a las medidas para eliminar la violencia contra la mujer, de las Naciones Unidas, fue establecido mediante la resolución 50/16 en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1996, como el único mecanismo de financiamiento multilateral de apoyo a esfuerzos locales, nacionales y regionales para erradicar la violencia contra las mujeres y niñas.
1998	La Corte Penal Internacional (en vigor desde 2002) fue establecida para el procesamiento de crímenes de violencia sexual basados en género en el contexto de los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio.
1999	El 25 de noviembre fue designado como el Día Internacional de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres.
2000	La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad fue aprobada, demandando medidas especiales de protección para mujeres y niñas en los conflictos armados y enfatizando la responsabilidad de todos los Estados para poner fin a la impunidad de los perpetradores.
2002	La Convención sobre la Prevención y la Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas para la Prostitución de la Asociación para la Cumbre de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC).

2003	El Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en el África fue adoptado, con un artículo dedicado a la violencia contra las mujeres.
2004	La Comisión de Derechos Humanos designó al Relator Especial sobre trata de personas, especialmente de mujeres y niños.
2006	El Secretario General publicó su Estudio a Fondo sobre Todas las Formas de Violencia contra la mujer, siendo el primer informe integral en la materia.
2008	El Secretario General de las Naciones Unidas lanzó una campaña global sin precedentes, <i>Únete</i> , para poner fin a la violencia contra las mujeres, demandando compromisos a los gobiernos, sociedad civil, organizaciones de mujeres, jóvenes, sector privado, medios de comunicación y a todo el sistema de las Naciones Unidas.
2009	El Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1888, sobre el tema de violencia sexual en situaciones de conflictos armados, en acciones concretas como: pedir la designación de un representante especial ante el Secretario General al respecto; la convocatoria de expertos en legislación internacional así como consejeros/asesores sobre la paz de las mujeres a fin de fortalecer las respuestas ante la violencia sexual ocurrida durante los conflictos.
2009	El Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1889, buscando fortalecer el cumplimiento de la Resolución 1325, abordando específicamente la escasa participación de las mujeres y los limitados fondos o recursos con los que cuentan para suplir sus necesidades.

**Tabla 1.** Histórico. Tomado del Manual de la UNIFEM, “Elementos esenciales de planificación para la eliminación de la violencia en contra de mujeres y niñas del 9 de marzo 2010”.

## Un fenómeno que necesita mayor intervención

La violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos, y es reconocido como un fenómeno social que viola todo principio de igualdad entre hombre y mujeres, por ende, se debe crear un enfoque basado en la garantía de los derechos fundamentales de la mujer, a los que ésta tenga acceso y permita establecer posiciones de equidad en los diferentes contextos sociales.

De este modo, desenmascarar los roles socioculturales impuestos que con frecuencia responden a una dinámica “machista” que impregnan diversos sectores de la sociedad. Es importante abordar la inequidad de género desde los responsables del manejo administrativo judicial, servicio social, la salud y la educación, a través de la promoción de la equidad, los valores y el respeto mutuo. Para trabajar eficazmente en la eliminación de la violencia de género también se hace necesario adquirir capacidad de respuesta, investigación y análisis de las sociedades y sus culturas. Así como se deben entender las normas dadas en un contexto social para hombres y mujeres, y lograr eliminar estereotipos discriminatorios.

Otros aspectos de estudio es la perspectiva de género, una categoría que permite el análisis de la realidad social y política. Esta metodología que surge al final del siglo XX y principios del XXI, es descrita por el centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica (CAEIP), igualmente, “como teoría antropológica plantea la idea de que lo femenino y lo masculino son dimensiones culturales más que biológicas, en los seres humanos. Desde esta posición, la perspectiva de género viene a ser una especie de clave de interpretación que utiliza la sociedad para discernir, denunciar y reivindicar las conductas y condicionamientos culturales que oprimen a la mujer”. (Altos Estudios e Investigación Pedagógica, CAEIP).

Un enfoque sensible al género concibe cambios efectivos de actitud y logra mayores beneficios por medio del empoderamiento de las mujeres sobre sus derechos, espacios y recursos a los cuales tienen acceso. Si se aplicaran medidas culturalmente adecuadas habría un cambio significativo sobre la conducta individual; por ello, integrar a la comunidad a estrategias de intervención pública, asegura la discusión de forma abierta de ciertas prácticas que se aprueban como “tradicionales” y permite desmentir la creencia según la cual, la cultura justifica la discriminación y la violencia.

Ayudar en los procesos de identificación de espacios institucionales y puntos de apoyo estratégico de la comunidad, da mayor comprensión de las perspectivas y dinámicas sociales; a fin de influir en las opiniones, valores y conductas de rechazo por las dinámicas violentas de la guerra. Así como mejorar el monitoreo de las mujeres víctimas de la violencia sexual durante y después del conflicto violento es clave en el trabajo que despliegan las diferentes organizaciones humanitarias y de desarrollo.

Sin embargo, algunos aspectos que no se cumplen en el reto por erradicar la violencia contra la mujer son: la falta de datos de línea de base para hacer frente a esta situación en medio del conflicto armado, falta de objetivos acordados, de financiación dedicada a la seguridad de las mujeres en general y el monitoreo de los procesos de prevención, en particular. “La declaración final adoptada para la conferencia de 2008 “La Mujer en la Tierra de los Conflictos”, subraya: las Resoluciones sobre Mujeres, Paz y Seguridad; por sí mismas no traerán solas el cambio. Deben ser combinadas con un firme propósito de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales para dedicar los recursos necesarios con el fin de garantizar su implementación”. (Beetham y Popovic, 2009).

Es hora de hacer un llamado y mostrar que las víctimas reales son mucho más, -Intermón Oxfam sólo menciona a 55 mil hasta el año 2009-, tomar conciencia y actuar en el cumplimiento de las leyes contra la violencia sexual es una actividad impostergable; sin embargo, esto último no depende sólo de la voluntad humana. A pesar de reconocer que la presencia de funcionarios judiciales en ciertas zonas de confrontación en Colombia, es, de entrada, un acto de valentía, es preciso sobreponerse al miedo que genera la crítica situación producto de la coyuntura política del país.

Si bien, no se han borrado de la memoria de miles de colombianos los recuerdos atroces de episodios como los ocurridos en el Palacio de Justicia, los asesinatos a funcionarios judiciales por parte de guerrilleros y paramilitares, y los ignominiosos secuestros de los cuales ha sido víctima la población civil, es imprescindible defender nuestras mujeres y niñas, reajustar el pensamiento de toda la sociedad, y reconocer la violencia sexual como un acto inaceptable y criminal.

Finalmente, el cambio real para poner fin a la violencia sexual basada en género y enmarcada en el conflicto armado, deberá centrarse en los niveles locales y de la comunidad en donde se producen estos actos de abuso y al mismo tiempo se toleran como algo “inherente”. En esta medida, es apremiante empoderar a las mujeres para que exijan sus derechos a la protección, justicia, apoyo y educación por parte del gobierno. Mostrar un panorama diferente al cual se ven implicados, a través de la movilización de las comunidades hacia la igualdad de género y la no violencia.

## Bibliografía

- ACNUR. Equipo Multifuncional de Violencia Sexual Basada en Género (EMVSBG). 2010. “*Mujeres...historias por contar, vidas por transformar*”. Talleres sobre violencia sexual contra las mujeres en el marco del desplazamiento forzado. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7272.pdf>
- ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 1993. *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. Al RES/48/104 adoptada el 20 de diciembre de 1993.
- [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.48.104.sp?opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.48.104.sp?opendocument) (consultado el 10 de enero de 2011).
- BEETHAM, Gwendolyn y POPOVIC, Nicola. 2009. “*Monitoreo de la implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad*.” Documento base de la conferencia Oslo, 11-13 de noviembre de 2009.
- [www.un-instraw.org/data/media/.../Background%20paper%20Spanish.pdf](http://www.un-instraw.org/data/media/.../Background%20paper%20Spanish.pdf) (acceso 19 de diciembre- 2010).
- CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN PEDAGÓGICA. 2010. “*La perspectiva de género. Breve estudio en Nuevo León*.”
- <http://www.lanzateavivir.uat.edu.mx/genero/Documentos%20compartidos/Intervenci%C3%B3n%20en%20Perspectivas%20de%20G%C3%A9nero/G%C3%A9nero%201%20LA%20PERSPECTIVA%20DE%20G%C3%89NERO.pdf> (acceso 27 de diciembre de 2010).
- GALTUNG, Johan. 1998. “*Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*”. Bilbao, Bakeaz, Gernika Gogoratzuz.
- [http://pdf.escueladepaz.efaber.net/publication/sample\\_chapter/68/RG06\\_cap\\_I.pdf](http://pdf.escueladepaz.efaber.net/publication/sample_chapter/68/RG06_cap_I.pdf) (acceso diciembre 23, 2010).
- MÍCHER, Martha. 2009. “*Desarmando la Violencia Familiar y de Género: por una Cultura de Paz*”. 8º Seminario Internacional de Violencia Familiar, México, 26 y 27 de noviembre 2009.

[www.inmujer.df.gob.mx/work/sites/inmujeres/.../DiscursoNo2\\_112009.pdf](http://www.inmujer.df.gob.mx/work/sites/inmujeres/.../DiscursoNo2_112009.pdf) (consultado el 23 de diciembre, 2010).

RUIZ, Eva. 2010. “*Violencia de género y procesos de empobrecimiento*”. Tesis doctoral, Departamento de Sociología II, Universidad de Alicante.

[www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/.../011683\\_8.pdf](http://www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/.../011683_8.pdf) (consultado el 17 diciembre 2010).

UNIFEM. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. 2010. “Elementos esenciales de planificación para la eliminación contra la violencia de mujeres y niñas”.

### **Prensa**

*El Tiempo*. “Los estragos del abuso sexual en el conflicto”. 12 de diciembre de 2010.

*El Tiempo*. “En 8 años, 95 mil mujeres violadas”. 10 de diciembre de 2010.

*El Espacio*. “Cada hora 6 mujeres fueron víctimas de violencia sexual en conflicto colombiano”.

<http://www.elspacio.com.co/oficial/index.php/mundo-loco/mundo-loco/14571-cada-hora-6-mujeres-fueron-victimas-violencia-sexual-en-conflicto-colombiano-> (consultado el 12 de diciembre de 2010).

*Vanguardia Liberal*. “Cada hora 6 mujeres fueron víctimas de violencia sexual en conflicto colombiano”

<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/85151-cada-hora-6-mujeres-fueron-victimas-de-violencia-sexual-en-conflicto-colom> (acceso 12 de diciembre de 2010).



**Investigación aplicada sobre  
construcción de paz en Colombia**



## INICIATIVAS CIUDADANAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA: ¿ENTRE EL DINAMISMO Y LA DISPERSIÓN?

Laura Camila Ramírez Bonilla

*Docente e investigadora*

*Universidad Jorge Tadeo Lozano*

*Observatorio de Construcción de Paz*

*laurac.ramirez@utadeo.edu.co*

Entre el 27 y el 29 de octubre de 2010, 156 iniciativas colombianas de construcción de paz se dieron cita en la Muestra de Experiencias Locales de Paz organizada por la Feria de Construcción de Paz desde las Regiones – Expopaz. El evento, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), recibió, entre visitantes y participantes, a más de 2.000 personas (Expopaz 2010), al tiempo que se consolidó en una plataforma de interacción de hechos, discursos y actores de paz que supuso cuatro grandes evidencias: primero, la presencia activa de numerosas experiencias locales de paz en el país, que denota una suerte de entusiasmo y maduración de estrategias, concepciones y prioridades: sin que dicha actitud sea equiparable a un triunfalismo, al contrario, remite a una necesidad de seguir construyendo y aprendiendo. Segundo, la diversidad de temáticas, promotores, regiones, problemáticas y ejecutores encargados de darle vida a las iniciativas es amplia, compleja y creativa: si bien estas experiencias comparten un mismo objetivo de impacto, es claro que su naturaleza, su modo de actuar y su lenguaje no es homogéneo, condición que permite identificar una multiplicidad de “modos de hacer” en torno a la paz. Tercero, como consecuencia de lo anterior, las iniciativas de construcción de paz por condición de ser numerosas y diversas, pese a las limitaciones, son un ejemplo de capacidad de organización de la sociedad civil, proceso que no necesariamente pasa por la gestión institucional del Estado ni por el aval político o proselitista de un partido, movimiento o líder político en particular;<sup>1</sup> en efecto, en el ejercicio pleno de organización ciudadana

---

<sup>1</sup> Ahora bien, esto no implica que todas las iniciativas y sus miembros carezcan de pretensiones de incidencia y acción política. De hecho, pese a que su objetivo no es el acceso al poder político, algunas de ellas sí reivindican y avalan la presencia de sus miembros en escenarios de elección popular.

tienden a actuar de manera autónoma e independiente frente al Estado. Y cuarto, bajo la convicción de que los cambios se gestionan directamente desde el espacio donde se presentan las problemáticas, es notoria la fortaleza y el dinamismo de las experiencias ciudadanas por la paz desde las regiones y las localidades. En Expopaz se hizo evidente una apuesta por una metodología “desde abajo”<sup>2</sup> que, paradójicamente, al tiempo que reconoce la importancia de la incidencia en las agendas de políticas públicas, desarrollo e infraestructura institucional, también sugiere un relativo descrédito frente la acción estatal y un desgaste de las grandes estrategias nacionales.

Ciertamente, y pese al carácter reciente de esta feria -y eventos similares-,<sup>3</sup> la evidencia de una presencia activa de la ciudadanía en los procesos de construcción de paz en Colombia no es un asunto nuevo, ni mucho menos espontáneo; son hechos provistos de antecedentes y realidades violentas distintas que durante años han consolidado contextos adversos al establecimiento de una convivencia pacífica.

Las investigaciones académicas sobre el tema (García Durán, 2006, 2007; Rettberg, 2006; Sarmiento, 2006, Fernández, García-Durán y Sarmiento, 2004, Hernández, 2004) han demostrado que acciones como las movilizaciones, las iniciativas y las políticas por la paz en Colombia son un fenómeno que se presenta con sostenibilidad desde finales de los ochentas del siglo XX, y que adquiere un particular dinamismo desde mediados de los noventas<sup>4</sup> (García Durán, 2007: 55; Rettberg, 2006: 19 y 31). Así, Mauricio García Durán periodiza el fenómeno de movilización por la paz en Colombia en cuatro grandes etapas: la primera, de

---

<sup>2</sup> También conocida como “*Bottom-up*”, que sugiere que es preciso intervenir en la solución de los problemas desde el contexto y la realidad concreta en el que éste se produce. La metodología surge como crítica al método del “*Top-down*” o “de arriba hacia abajo” (Hemmer *et al.*, 2006).

<sup>3</sup> Del 25 al 27 de agosto de 2008, el IV Congreso Nacional de Reconciliación, organizado por la Conferencia Episcopal de Colombia y el Secretariado Nacional de Pastoral Social, presentó en uno de sus módulos una dinámica similar a la mostrada dos años después por Expopaz. En ese momento, se identificaron rasgos semejantes a los explicados arriba con una Feria de Experiencias de Desarrollo y Paz que, sólo con congregar iniciativas promovidas, apoyadas o en alianza con la Iglesia católica en Colombia, hizo perceptible la existencia de: cantidad y diversidad de experiencias, protagonismo de lo local y lo regional, capacidad de organización desde las comunidades y relativo distanciamiento de las acciones estatales. Sin embargo, es importante destacar que estas experiencias de exposición de actividades ciudadanas por la paz en el país se suma como antecedente el “Primer Encuentro de Experiencias y Territorio de Paz en Colombia”, celebrado en Bogotá en noviembre de 1999.

<sup>4</sup> Para Mauricio García Durán este dinamismo coincide con la administración presidencial de Ernesto Samper (1994-1998) y la crisis política que significó el proceso ocho mil por entrada de dineros del narcotráfico a la campaña presidencial de la época (García *et al.*, 2004: 20)



*Foto: Observatorio de Construcción de Paz UJTL, tomada en Expopaz octubre 28 de 2010.*

1978 a 1985, supuso los cambios iniciales de contexto en favor de la participación de la sociedad civil en asuntos relacionados con la superación del conflicto armado, sin embargo, el activismo es limitado y suele dirigirse con más énfasis a las reivindicaciones sociales. La segunda etapa, de 1986 a 1992, es denominada como “la activación de la movilización por la paz”, pues en medio de procesos de negociación y posterior desmovilización de grupos guerrilleros, se empiezan a abrir espacios de participación ciudadana, campañas por la paz y la convivencia, diálogos regionales e instancias de mediación con actores armados ilegales. La tercera etapa, de 1993 a 1999, se conoce como el momento de las grandes y masivas movilizaciones por la paz en el país. Al Mandato Ciudadano por la Paz de 1997 y las marchas del No Más de 1999, se sumó la creación de iniciativas ciudadanas como Redepaz, la Comisión de Conciliación Nacional, la Ruta Pacífica de las Mujeres por la Paz y la Asamblea Permanentes de la Sociedad Civil por la Paz, entre otras experiencias. Finalmente, entre 2000 y 2003, García identifica una cuarta etapa denominada la “crisis de las expresiones nacionales y fortalecimiento de las locales”. Este período se distingue por un debilitamiento de la movilización a escala nacional, en contraste con un mayor protagonismo del nivel regional y local, tendencia que se desprende de las expectativas generadas por el proceso de paz con las FARC en San Vicente del Caguán y la posterior frustración por sus resultados (García *et al.*, 2004: 18-21; García, 2006).

Por su parte, Angelika Rettberg explica que el activismo por la paz durante los noventa responde a ocho grandes contextos y hechos: primero, las negociaciones de paz de 1990-1991 que generaron un interés inédito de la sociedad civil por la paz. Segundo, la Asamblea Nacional Constituyente y el Artículo 22 de la Constitución Política, que definió la paz como un derecho y deber de todos los colombianos. Tercero, la política de ofensiva integral de César Gaviria en sus últimos años de gobierno, que provocó fortalecimiento del activismo ciudadano a favor de la paz. Cuarto, la coyuntura política del proceso ocho mil durante la administración de Ernesto Samper, que al tiempo que deslegitimó las acciones del gobierno en la paz, generó una mayor actividad de la sociedad civil al respecto.<sup>5</sup> Quinto, la recesión económica de 1999, que empezó a vincular en el activismo por la paz acciones por el desarrollo socioeconómico y humano. Sexto, la aparición de bases constitucionales y legales que avalaron el tema, como la Ley 434 de 1998 sobre la conformación del Consejo Nacional de Paz. Séptimo, la posibilidad, sin precedentes, de financiación y apoyo político internacional para las experiencias de paz –tanto estatales como no estatales-, que generó la llamada “industria de la resolución del conflicto”. Y octavo, los procesos de paz de la administración de Andrés Pastrana con las FARC y el ELN como hechos generadores de amplias expectativas ciudadanas frente a la paz (Rettberg, 2006: 19-24).

Para García Durán estas acciones colectivas por la paz -en especial las de los noventa- son un fenómeno social caracterizado por: “una movilización social de un nivel significativo, de carácter masivo, con un repertorio creciente de acciones, con cobertura nacional, y poco “confrontacional” en su estilo de acción” (García-Durán, 2007: 54). Según los datos estadísticos recogidos por este investigador, para el período comprendido entre 1978 y 2003, la sociedad civil es el principal actor convocante y organizador de movilizaciones por la paz en Colombia, en esa medida, el liderazgo de los distintos sectores y organizaciones de la sociedad civil representa el 63% del total de agentes promotores y convocantes de dichas movilizaciones (García Durán, 2007: 63).

Estas investigaciones han realizado amplios avances en la identificación y reconocimiento de la actividad ciudadana por la paz, su motivaciones y su dinámica de funcionamiento, al tiempo, que han propiciado debates sobre su caracteriza-

---

<sup>5</sup> Esta tesis también es expuesta por los estudios del CINEP y Mauricio García-Durán (García *et al.*, 2004) (García 2006).

ción según la problemática y temáticas que buscan abordar, sus promotores o convocantes, su alcance geográfico, su origen, su sostenibilidad y su impacto. En últimas, las iniciativas y movilizaciones ciudadanas de construcción de paz, como fenómeno social con capacidad de incidencia política, se han convertido en un objeto de estudio académico y en un referente de prácticas y activismo que hoy permite reconocerlas como determinantes en la búsqueda de la paz en el país.

Así, el objetivo de este documento es presentar un panorama de las dinámicas recientes de las iniciativas ciudadanas de construcción de paz en Colombia (2006-2010), actualizando los estudios encontrados en el estado del arte sobre el tema y confrontando tendencias en cuanto a actores, temas y espacios geográficos. En términos metodológicos, esta investigación es producto del análisis de los resultados de las bases de datos que componen el Sistema de Información en Construcción de Paz (Siconpaz),<sup>6</sup> encuestas, talleres y entrevistas realizadas en el Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. En esa medida, es pertinente aclarar que este documento no tiene una pretensión teórica, sino esencialmente descriptiva y analítica en torno al comportamiento de las iniciativas de paz emprendidas por los ciudadanos -sin el trámite estatal en su origen- en Colombia en los últimos cuatro años.

En suma, tras un ejercicio riguroso de recolección y sistematización de información y retomando la periodicidad propuesta por estudios académicos sobre iniciativas de paz en Colombia (García, 2004, 2006, 2007; Rettberg, 2007), este texto responderá a cuatro preguntas centrales: ¿quiénes promueven las iniciativas y hacia quiénes van dirigidas?, ¿dónde tienen lugar las iniciativas?, ¿qué campos de acción y temáticas abarcan las iniciativas?, y finalmente, a modo de conclusión, ¿la multiplicidad y diversidad de experiencias se dirigen hacia un dinamismo sostenible en el tiempo y sus temáticas o una dispersión más atada a la competencia y la duplicación de esfuerzos? Así, desde una descripción cualitativa y cuantitativa se sostendrá que aún en medio de un conflicto armado y manifestaciones de violencia y criminalidad permanentes, Colombia atraviesa por una de las etapas más activas, creativas y entusiastas de construcción de paz a partir de iniciativas ciudadanas y un trabajo diligente desde lo regional y lo local.

<sup>6</sup> Es posible consultar el Sistema de Información en Construcción de Paz del Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano en la página web: [www.utadeo.edu.co](http://www.utadeo.edu.co). La base de datos de iniciativas ciudadanas de construcción de paz fue realizada con el apoyo del estudiante de relaciones internacionales, Pedro David Sanchez, pasante investigador del Observatorio en el segundo semestre de 2010.

## **Punto de partida. ¿Qué iniciativas? ¿Por qué ciudadanas? ¿Qué tipo de paz?**

Sin el ánimo de ofrecer una nueva revisión de debates ampliamente conocidos y trabajados por los estudios sobre paz, esta sección se centrará en definir aspectos puntuales de la naturaleza y el carácter de los conceptos que sirvieron como punto de partida de la investigación.

En esa medida, con el apoyo de los insumos teóricos de la academia (Johan Galtung, 1993, 1998; John Paul Lederach, 2003, 2008; Rettberg, 2003) y las aproximaciones realizadas por la Organización de las Naciones Unidas frente al concepto de *peacebuilding* en las resoluciones del Consejo de Seguridad de 1992 y 1995, las investigaciones del Observatorio entienden por “construcción de paz” al conjunto de iniciativas, acciones, procesos y políticas que, en un contexto determinado, buscan intervenir antes, durante y después de los conflictos, con el fin de crear condiciones para que las sociedades sean capaces de tramitar sus diferencias de manera no violenta y prevenir la activación o reactivación de confrontaciones violentas. La construcción de paz puede abordar tanto las manifestaciones coyunturales de la violencia como las causas estructurales de la misma. Esta propuesta conceptual supone, en consecuencia, la apuesta por una visión positiva de la paz, cuando no un “*catch-all*”, que impida distinguir procesos y actores diferentes que se dan en las sociedades en conflicto violento y que no necesariamente están vinculados a la construcción de paz -sin que su accionar signifique un impacto negativo para la convivencia pacífica-. Adicionalmente, exige la comprensión de los hechos de construcción de paz como procesos que se tramitan en el mediano y largo plazo (Rettberg, 2003: 19), carentes de homogeneidad y adaptados a las diferentes condiciones y contextos propios de la situación de conflicto violento de cada sociedad. Finalmente, esta concepción de construcción de paz está ligada al desarrollo socioeconómico y humano sostenible y, por ende, al “trabajo coordinado y sostenido para abordar los problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios subyacentes” a las generaciones de confrontaciones violentas (ONU 1992), de tal forma que se busquen bases sólidas para la paz y se prevenga un retorno de la violencia.

En esa medida, los resultados presentados en este documento responden a los desarrollos conceptuales realizados por el Observatorio para la

conformación del Sistema de Información en Construcción de Paz (Siconpaz). Dicho ejercicio exigió el diseño de categorías que permitieran la clasificación de la información contenida en los subsistemas de iniciativas ciudadanas, políticas públicas y legislación en materia de paz en Colombia. Por lo cual, la intensión de concretar la amplitud que significaba el concepto de “construcción de paz” se materializó en la creación de ocho campos de acción compuestos por treinta y dos subcampos definidos y esquematizados para responder a asuntos relacionados con la transformación de los conflictos y las violencias. Las siguientes, son las categorías definidas para la sistematización de la información y la concreción del concepto de construcción de paz:

**Tabla 1:** campos y subcampos de acción en construcción de paz de Siconpaz.

<b>CAMPOS Y SUBCAMPOS DE ACCIÓN EN CONSTRUCCIÓN DE PAZ</b>	
<b>CAMPO DE ACCIÓN</b>	<b>SUB-CAMPO DE ACCIÓN</b>
<b>Seguridad</b>	Reforma a la Fuerza Pública
	Concepciones de seguridad
	Control de armamento
<b>Justicia y Estado de Derecho</b>	Reforma y fortalecimiento del sistema judicial
	Promoción y protección de los derechos humanos y el DIH
	Acceso a la justicia
<b>Preparación para el posconflicto</b>	Reconciliación
	Memoria histórica
	Justicia transicional
	Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)
<b>Acción humanitaria</b>	Protección a no combatientes
	Asistencia humanitaria
	Acción contra minas antipersona y municiones sin estallar
<b>Víctimas de las violencias</b>	Apoyo espiritual
	Acompañamiento, atención integral y bienestar psicosocial
	Reparaciones
	Organización y movilización
<b>Desarrollo y procesos socioeconómicos</b>	Economía solidaria y comercio justo
	Seguridad alimentaria
	Responsabilidad social empresarial
	Política social
	Infraestructura y provisión de servicios
	Desarrollo agrícola sostenible y recursos naturales
	Distribución de tierras, restitución, reubicación y retornos

<b>Prevención y resolución de conflictos</b>	Pedagogía en prevención y resolución de conflictos
	Mecanismos de intervención de terceros en resolución de conflictos
	Negociaciones y procesos de paz
<b>Cultura, educación y política para la paz</b>	Gobernabilidad democrática e incidencia política
	Convivencia, no violencia y educación para la paz
	Organización y empoderamiento ciudadano
	Comunicación y opinión pública
	Transformación de las relaciones de género

Es de resaltar, sin embargo, que pese a que seis de las ocho categorías hacen referencia explícita al conflicto armado colombiano, no necesariamente los procesos de construcción de paz (sean gestionados por el Estado o la ciudadanía) registrados por Siconpaz responden a esta dinámica. Bajo una concepción amplia de construcción de paz, los registros también hacen referencia a otras expresiones de violencia o conflictos violentos (como la delincuencia, la violencia intrafamiliar y la violencia en las canchas de fútbol, entre otras) y a campos de acción que aluden a la prevención y el abordaje de condiciones culturales, políticas y socioeconómicas que bajo ciertas condiciones y contextos podrían llegar a generar confrontaciones violentas, como lo es el desarrollo, la reforma a la justicia, la gobernabilidad democrática o la política social, entre otras.

Este ejercicio, adoptado para todas las bases de datos de Siconpaz, permitió darle especificidad al acercamiento conceptual del Observatorio frente a la construcción de paz. Igualmente, las categorías fueron el punto de referencia del análisis cualitativo y cuantitativo que sobre las iniciativas ciudadanas presenta este artículo.

Tomando como punto de partida los acercamientos teóricos y prácticos que expertos en el tema han hecho sobre las iniciativas, movilizaciones y/o acciones colectivas por la paz (García Durán, 2006; Rettberg, 2006; Bejarano, 1995) y lo expuesto frente al concepto de “construcción de paz”, este artículo entenderá por iniciativa ciudadana de construcción de paz a “todas aquellas acciones, estrategias, programas o proyectos colectivos emprendidos por miembros de la población civil que tengan como objetivo, a partir de mecanismos pacíficos, rechazar el uso de la violencia como estratagema para

dirimir conflictos, emprender acciones para disminuir los niveles de ésta en su entorno y abordar, desde variados campos de acción, posibles causas coyunturales y estructurales de la manifestación violenta de las diferencias, promoviendo a mediano y largo plazo la conformación de sociedades pacíficas”.

Las experiencias de construcción de paz estudiadas en esta investigación son acciones, estrategias, programas o proyectos adelantados exclusivamente por miembros de la sociedad civil, por lo cual han sido denominadas como iniciativas ciudadanas, autónomas a las actividades estatales frente al tema y con una agenda propia para abordar las problemáticas asociadas con la manifestación violenta de los conflictos. El registro de dichas iniciativas en las bases de datos respondió a estrategias ciudadanas que se encuentren actualmente en ejecución o registren al menos un año de ser implementadas.

Bajo la categoría de “construcción de paz”, los registros de iniciativas ciudadanas recogen una mirada amplia del fenómeno, asociada a los ocho campos de acción arriba señalados. Esta condición permite identificar un inventario variado de temáticas, motivaciones, poblaciones y actores, correspondiente a la multiplicidad de actividades que en la actualidad se pueden enlazar con la búsqueda de paz, tanto desde las regiones como desde el ámbito nacional, desde el Estado como la sociedad civil. De ahí, que la mayoría de las iniciativas registradas presenten una idea de paz positiva, asociada a actividades concretas en ámbitos de intervención que definen, en buena medida, la naturaleza y pretensiones de la experiencia.

### **Promotores y poblaciones objetivo de las iniciativas**

El repertorio de actores que intervienen en las iniciativas ciudadanas de construcción de paz se puede organizar a partir de dos preguntas: primera, ¿quiénes las promueven y ejecutan?, y segunda, ¿a quiénes van dirigidas?

Frente a la primera pregunta, es preciso aclarar que de los 340 registros de la base de datos, 307 pertenecen estrictamente a iniciativas ciudadanas de construcción de paz,<sup>7</sup> y de ellas, el 19,8% son promovidas por actores pertenecientes a la comunidad internacional y su ejecución, si bien depende de

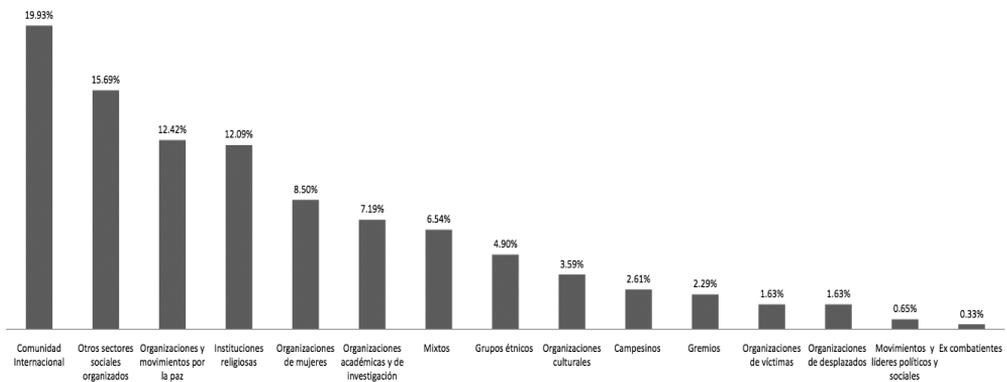
<sup>7</sup> Las 33 restantes tienen un origen y dinámicas ligadas a las acciones internacionales de organismos oficiales, en ocasiones con apoyo de entidades del Estado colombiano, que no se pueden calificar como exclusivamente ciudadanas.

la acción ciudadana y el trabajo directo con las comunidades, está ligada a la infraestructura de una agencia de cooperación internacional, ONG, multinacional, embajada u organismo supranacional.

Usualmente, en términos financieros, estas iniciativas son asumidas por el actor internacional y tienen un interés particular en el trabajo directo con las comunidades y un trabajo focalizado con grupos poblacionales concretos y no genéricos, como niños, jóvenes, mujeres, víctimas y campesinos, entre otros. Es el caso de “Adelante Nariño y los Jóvenes Adelante”, del PNUD, la “Agenda de paz: ‘Cáchira más cerca de la Paz con equidad, transparencia, justicia y participación’”, de Cercapaz, o el programa “Apoyo para el restablecimiento de familias desplazadas asentadas, retornadas y reubicadas en los departamentos de Córdoba y Sucre”, de la ONG Tierra de Hombres. Este tipo de ejercicios son iniciativas locales que impactan a las poblaciones directamente afectadas por la violencia. En contraste, existen iniciativas dirigidas a una cobertura nacional, pero que, igual que las locales, destinan su trabajo a grupos poblacionales particulares. Es el caso de “Ayuda en Acción, Muévete por la Igualdad” de la ONG Ayuda en Acción de España, y la “Campaña Más Mujeres, Más Política” de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Igualmente, es posible que una organización de éstas se alíe con otras entidades -nacionales o internacionales- para adelantar proyectos por la paz, como el “Premio Nacional de Paz”, creado por Fescol y apoyado por el PNUD, *El Tiempo*, Caracol Radio, Caracol Televisión y la Revista *Semana*.

Del comportamiento del resto de promotores de las iniciativas ciudadanas se destacan, quizá, las tendencias más interesantes: primero, partiendo de que el 80% de las iniciativas son promovidas y adelantadas por sectores organizados de la sociedad civil colombiana, la investigación definió doce tipologías diferentes con este rasgo. Cabe destacar que once de dichas categorías hacen alusión a grupos poblacionales y/o actividades en concreto que, en contraste con la información recogida, usualmente se vinculan con procesos de construcción de paz, como mujeres, desplazados, víctimas, grupos étnicos, academia y organizaciones religiosas, entre otras. Ahora bien, teniendo en cuenta la diversidad de grupos poblacionales y actividades de quienes hacen parte de la sociedad civil, fue creada una última categoría que recoge a todos aquellos actores organizados que, sin tener una participación reiterativa en la construcción de paz, han adelantado alguna iniciativa al respecto; es el caso

de periodistas, estudiantes, LGBT, jóvenes, organizaciones de juristas, derechos humanos y asuntos de democracia. Así, el 15,6% de las iniciativas de la sociedad civil organizada son adelantadas actualmente por alguno de estos sectores, condición que llama la atención en tanto es un grupo diverso, no cohesionado y que paralelamente trabaja y proviene de actividades no necesariamente asociadas a temas de paz, por ejemplo, la “Alianza por la Niñez Colombiana”, la “Fundación para la Libertad de Prensa”, la “Asociación de juntas comunales (Asojuntas)” y la “Corporación Jurídica Yira Castro”, entre otras. En ese marco, sus acciones por la paz no siempre están directamente relacionadas con asuntos propios del conflicto armado interno, pues es frecuente que estas organizaciones centren su atención en otro tipo de manifestaciones de la violencia en el sociedad.



**Gráfica 1.** Distribución de promotores principales de iniciativas ciudadanas de paz.

Segundo, en contraste con los promotores anteriores, de las once categorías restantes de los sectores organizados de la sociedad civil, el principal promotor y ejecutor de las iniciativas ciudadanas son las organizaciones y movimientos por la paz en Colombia. Es decir, entidades que fueron concebidas para el trabajo por la paz y centran su misión y visión institucional en el tema. Es el caso de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, Redepaz, Prodepaz, Planeta Paz, Indepaz, y la Fundación País Libre, entre otras. Estas organizaciones suelen tener una infraestructura y financiación orientada a la

búsqueda de la paz, a partir de la realización de programas, proyectos y líneas de acción. Esta última condición les permite priorizar sus actividades, pues si bien estas entidades tienen como campo primario de acción la “cultura, la educación y la política para la paz”, y en particular se orientan a toda la ciudadanía, víctimas y activistas por la paz, las líneas les permiten focalizar estratégicamente algunos esfuerzos que consideran prioritarios, como por ejemplo “Acuerdos humanitarios y atención integral a víctimas” en el caso de Redepaz, “Alternativas económicas e intervenciones artísticas para la prevención al reclutamiento” para el caso de Pazcaribe, o la “Asamblea Nacional de jóvenes por la paz” de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz.

En esa medida, si bien las iniciativas comparten objetivos de impacto, los métodos para alcanzarlos pueden variar entre una y otra, algunas de ellas han optado por las marchas y la movilización social (como la Fundación un Millón de Voces que surgió con las marchas contra las FARC del 4 de febrero de 2008); otras se convierten en centros de pensamiento (como la FIP), otras optan por la pedagogía y la educación para la paz, otras se detienen en el lobby y la incidencia política, otras trabajan en terreno con las comunidades directamente afectadas, otras le apuestan a las manifestaciones culturales y artísticas, entre múltiples estrategias más. Ahora bien, independientemente de los mecanismos que emplean, es importante resaltar que los grandes promotores de esta categoría suelen ser fundaciones, ONG o corporaciones colombianas con una estructura organizacional cada vez más especializada y robusta; buscan vincular profesionales y expertos en sus líneas estratégicas, y algunas de ellas han consolidado una producción investigativa sólida y de referencia tanto en temas de paz como de diagnóstico en áreas como seguridad, conflicto armado, justicia, desarrollo y acción humanitaria. Finalmente, es importante destacar que estas organizaciones, a diferencia de los proyectos de la comunidad internacional y los demás sectores sociales organizados, tienden a especializarse en asuntos vinculados al conflicto armado interno -más que en otro tipo de violencias-.

Con un nivel de activismo similar a las organizaciones y movimientos por la paz, es de destacar el lugar de las instituciones religiosas como promotoras de iniciativas ciudadanas, pues en la actualidad el 12% de éstas son adelantadas por instancias vinculadas a una confesionalidad en particular; tal es el caso de las jurisdicciones eclesiásticas y secciones de la Iglesia Católica (como Vida, Justicia y Paz), el Secretariado Nacional de Pastoral Social y sus diferen-

tes regionales, comunidades religiosas o proyectos que tengan origen en éstas, como el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) o el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y de los Montes de María, y el Centro Cristiano para Justicia, Paz y Acción No Violenta (Justapaz), entre otros.

Este grupo se ha destacado por ser particularmente activo en asuntos de paz, pues concentra cinco condiciones favorables para que sus acciones tengan impacto y sostenibilidad: primero, una connotación misional que explica la relación entre la doctrina religiosa y la búsqueda de una sociedad pacífica, de modo que, discursivamente, tienden a conectar y hacer coherente la proyección de las labores sociales por la paz con el contenido dogmático de la predicación de las iglesias. Segundo, una infraestructura institucional organizada con amplia cobertura geográfica, con capacidad de respaldar humana, administrativa y financieramente los proyectos, y habilidad para trabajar, paralelamente, tanto en el campo religioso como social. Tercero, por su estructura institucional, la presencia de las Iglesias en las regiones les ha permitido tener contacto directo con las realidades sociales de la población, y en particular, con las dinámicas violentas del conflicto, por lo cual, han sido testigos y blanco de los impactos de éste;<sup>8</sup> tal situación les permite ser conocedores de primera mano de las problemáticas y voces autorizadas para realizar denuncias, proponer estrategias y elevar peticiones a las instancias gubernamentales. Cuarto, en relación con lo anterior, en el caso de la Iglesia católica y su presencia tradicional en la historia política colombiana, sus representantes suelen tener capacidad de incidencia política e influencia en sectores sociales que les habilitan para fungir como mediadores entre actores armados ilegales y el Estado: los llamados “diálogos pastorales” son un ejemplo de esta tendencia.<sup>9</sup> Y quinto, por su condición cultural e identitaria vinculada al carácter simbólico y sagrado de cualquier actor religioso, son instancias que gozan de una alta legitimidad y confianza entre la ciudadanía y la opinión pública.<sup>10</sup> Este hecho les facilita su incursión, especialmente local

<sup>8</sup> Según los informes de la Conferencia Episcopal de Colombia, entre 1984 y 2007 fueron asesinados en el marco del conflicto 77 representantes de la Iglesia católica en el país, entre misioneros, religiosas, sacerdotes, obispos y arzobispos (CEC, 2007).

<sup>9</sup> Ver: Ramírez Bonilla, Laura Camila. 2009. *Iglesia católica: acercamientos y diálogos de paz de la jerarquía eclesiástica con grupos armados al margen de la ley en Colombia (1994-2006)*. Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos. IEPRI – Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: en proceso de publicación.

<sup>10</sup> Las encuestas de confianza y favorabilidad evidencian esta tendencia, pues este tipo de estudios han coincidido en ubicar a la institución eclesiástica en los primeros lugares de imagen favorable, junto

y regional, en asuntos de paz; no en vano, en algunos municipios con altos niveles de violencia la figura del “sacerdote” continúa siendo un referente de autoridad, protección y garantía de seguridad en medio de la guerra, pues entre su condición carismática de líder religioso y su activismo y sensibilidad por las problemáticas sociales, logra acumular, en algunas oportunidades, tanta o más legitimidad que las acciones estatales.<sup>11</sup>

Tercero, las organizaciones de mujeres ocupan el quinto lugar entre los promotores de las iniciativas ciudadanas de paz. Con el 8,47% de las iniciativas estas instancias logran articular proyectos centrados, sobre todo, en la organización y el empoderamiento de este grupo poblacional. Con frecuencia, la identidad de este grupo además de estar vinculada a un enfoque de género, se relaciona con la condición adicional de ser víctimas, como “Asociación Caminos de Esperanza Madres de la Candelaria”, pertenecer a un grupo étnico, como la “Mesa Humanitaria de Mujeres del Tumaco”, a una zona azotada por la violencia, como la “Asociación Regional de Mujeres del Oriente Antioqueño”, ser población en condición de vulnerabilidad o pobreza, como el “Banco de la Mujer en Situación de Desplazamiento Forzado del Chocó” y la “Casa de la Mujer”, o ejercer condiciones como ser trabajadores o madres, como “Madres por la Vida”, Corporaciones “Casa de la Mujer Trabajadora” y “Asociación de Mujeres Productoras de Cárnicos del Caquetá” entre otras iniciativas. Este tipo de iniciativas focalizan su trabajo en problemáticas relacionadas directamente con las mujeres y no necesariamente sus acciones están ligada a responder a asuntos del conflicto armado. En este marco, vale la pena destacar organizaciones tradicionalmente dedicadas a temas de promoción de la paz, no violencia, cultura y educación desde una perspectiva más especializada en la paz, como “Mujeres Colombianas por la Paz”, el “Colectivo de Mujeres Pazíficas de Cali” y la “Ruta Pacífica de Mujeres”, además de iniciativas que promueven investigación y la incidencia política como la “Corporación Humanas” y la “Red Nacional de Mujeres”, entre otras.

---

con instituciones como el ejército y la policía. Según un compendio de encuestas realizadas por Gallup para diferentes medios de información, entre 2000 y 2008, la Iglesia católica registró un promedio de 70,35% de favorabilidad entre las personas consultadas (ver informes de Invamer Gallup de Colombia: “Opinión pública sobre gobernantes, personajes, instituciones y hechos de actualidad”).

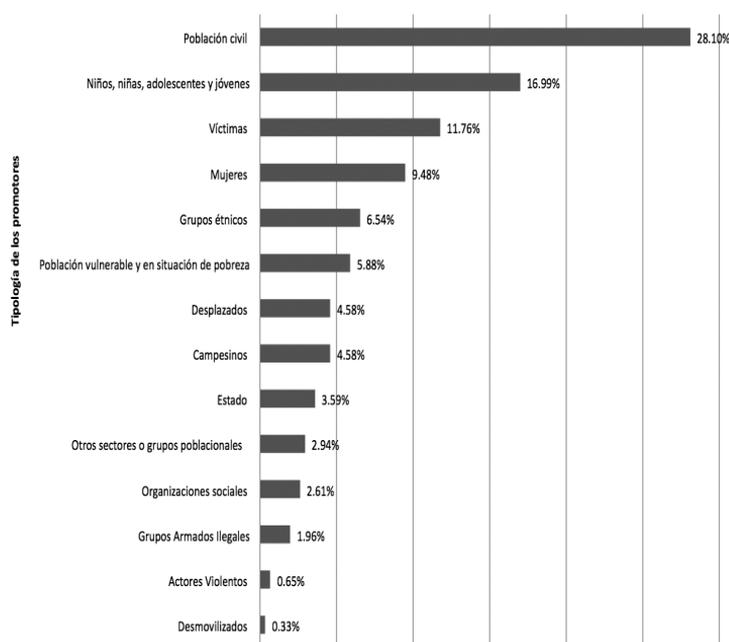
<sup>11</sup> Un ejemplo de esta tendencia se puede identificar en las palabra de un campesino a los medios de comunicación y reproducida por *El Nuevo Siglo*: “Yo me quedé después del ataque porque el padre seguía aquí, y ahora, después de la masacre, tampoco me fui, porque el cura decidió quedarse, él habló con los guerrilleros (...). El día que el cura se vaya, me voy detrás, antes no”. (*Nuevo Siglo*, junio 4 de 2003). (Ramírez, 2009: 202).



*Foto: Observatorio de Construcción de Paz UJTL, tomada en Expopaz, octubre 28 de 2010. Virgelina Chará líder de la Asociación para el desarrollo integral de la mujeres, juventud y trabajo - ASOMUJER & TRABAJO.*

Y cuarto, entre la diversidad de promotores de iniciativas también se encuentran organizaciones de víctimas como la “Asociación Provincial de Víctimas Ciudadanas/os” y el “Movimiento Nacional de Víctimas”; de campesinos como la “Asociación Campesina del Centro del Valle del Cauca”, de desplazados como la “Mesa Departamental de Organizaciones de Población Desplazada – Nariño”; de indígenas como la “Asociación de Cabildos del Pueblo Nasa” del Putumayo y del Norte del Cauca y el “Centro Educativo Indígena UNUMA”; de afrocolombianos como el “Movimiento Nacional Cimarrón”; iniciativas compuestas por líderes, gremios y organizaciones de distintas tendencias y actividades que trabajan por la paz como “Evolución Colombia”, el “Grupo de Sainville” o “Colombianos y Colombianas por la Paz”; instituciones académicas y centros de investigación como universidades, la “Corporación Nuevo Arco Iris”, el “Centro de Recursos para Análisis de Conflictos”, la “Fundación Foro Nacional por Colombia (FORO)” y experiencias organizadas por gremios y sectores empresariales como la “Fundación Idea para la Paz (FIP)”.

Ahora bien, en cuanto a la pregunta ¿A qué poblaciones van dirigidas las iniciativas? es posible orientar cinco puntos en coherencia con el comportamiento de los promotores: primero, la categoría “población civil” se define como la prioridad de las iniciativas; es decir, son experiencias dirigidas a toda la ciudadanía, con un espectro amplio de acción que les permite orientar su trabajo entre una gran diversidad de actores. En coherencia con los resultados de los campos de acción, estas iniciativas también suelen abarcar una variedad temática amplia, usualmente dirigida al ámbito de la formación política, educación, promoción y cultura para la paz. Esta condición permite sugerir que un sector importante de las iniciativas en Colombia (27,6%) han optado por enfoques temáticos extensos, que abarcan espacios de actuación e incidencia menos focalizados en grupos poblacionales concretos, y concentrados en conceptos genéricos como “sociedad civil”, “los colombianos” o “los ciudadanos”, sin especializarse en un solo grupo poblacional.



**Gráfica 2.** Distribución población objetivo de las iniciativas de paz.

En segundo lugar, del 72,4% restante es destacable la concentración que hay en tres poblaciones objetivo: niños, niñas, adolescentes y jóvenes (16,9%),

víctimas de las violencias (11,7%) y mujeres (10,1%), que abarcan el 27,3% de las iniciativas. En el primer caso, son experiencias centradas en educación y pedagogía para la paz, promoción de derechos, prevención de conflicto, protección y lucha contra el reclutamiento de grupos armados ilegales. En el caso de las víctimas, las iniciativas suelen trabajar en acompañamiento, atención integral y bienestar psicosocial y reparación, sin embargo, es de resaltar que algunas de ellas se han especializado en la representación legal de este grupo poblacional y la exigibilidad de derechos. Frente a las mujeres, es reiterativo el trabajo en transformación de las relaciones de género, equidad y promoción de derechos. En algunos casos el trabajo con las mujeres se complementa con el apoyo a víctimas, convivencia y cultura para la paz, sobre todo cuando la experiencia abarca situaciones de violencia y zonas de conflicto que exige el trabajo conjunto de áreas (víctimas-mujeres, grupos étnicos-mujeres, pobreza-mujeres). Cabe resaltar, que estos dos últimos grupos poblacionales han encontrado en los temas de desarrollo, ligados frecuentemente con la economía solidaria, el desarrollo agrícola sostenible y la política social, un campo de acción amplio y con posibilidades de ofrecer respuestas a problemas socioeconómicos de estos grupos.

Tercero, en las experiencias orientadas a llamar la atención del Estado<sup>12</sup> el espectro de temas tiende a ser mucho más diverso, pues es común que en esta tipología se ubiquen también iniciativas dedicadas a los ámbitos de desarrollo y modelo socioeconómico, justicia y estado social de derecho, seguridad y orden público, y formación, educación y cultura para la paz. Igualmente, un pequeño porcentaje de este grupo son experiencias que tienden a trabajar en asuntos vinculados con la facilitación de diálogos con grupos armados al margen de la ley y la promoción de una solución política del conflicto armado.

Cuarto, llama la atención el reducido porcentaje de iniciativas dirigidas a desmovilizados (0,33%) y actores armados ilegales (1,95%), es decir, dos de los grupos poblacionales directamente relacionados con las dinámicas del conflicto armado. En el caso de los desmovilizados, la tendencia de las iniciativas no es identificarlos como su principal objetivo de trabajo,

<sup>12</sup> Cabe señalar que, sin embargo, muchas de las demás iniciativas, sobre todo las de víctimas y grupos vulnerables, tienen también un tono de alerta o llamado al Estado para manifestar problemáticas relevantes, exigir su intervención o denunciar irregularidades.

la preocupación por el tema suele ubicarse como una línea secundaria de acción. Así las cosas, la labor suele estar dirigida a la ejecución de estrategias que faciliten la integración de este grupo poblacional a la sociedad, no obstante, es posible plantear que el tema ha sido delegado mayoritariamente a la intervención estatal.

Por su parte, las experiencias dirigidas a los grupos armados al margen de la ley coinciden con la intervención de terceros en la búsqueda de acercamientos y diálogos de paz. Es este el caso de Colombianos y Colombianas por la Paz, los Diálogos Pastorales de la Iglesia católica y la Comisión de Conciliación Nacional; este tipo de iniciativas son de impacto nacional, tienen como propósito hacer incidencia política y con frecuencia reportan un cubrimiento importante en medios de comunicación. En contraste con este grupo, se encuentran iniciativas como el “Comité Murindó, Todos por la Vida y la Paz” y los diálogos regionales de líderes políticos, representantes de la Iglesia u organizaciones sociales, pues tienen pretensiones locales y su impacto en medios de comunicación es más reducido, al tiempo que responden a problemáticas concretas de efectos del conflicto en la zona, de modo que su carácter es más informal y no siempre seguido por el gobierno central, como ocurre con las otras experiencias. Ciertamente, aunque estos últimos diálogos son difíciles de rastrear para el seguimiento investigativo, cobran un valor cada vez importante en el contacto directo con los líderes de procesos de construcción de paz en las regiones, pues los consideran más efectivos y consecuentes con sus realidades locales. Ahora bien, no hay que olvidar que el ámbito de las negociaciones no deja de ser de intervención directa y exclusiva del Estado.

Finalmente, la categoría “actores violentos” como población objetivo, pretendía identificar iniciativas dirigidas a formas de violencia armada que no están relacionadas con el conflicto y grupos criminales de alto impacto (como mafias y bandas criminales emergentes). Con un efecto más reducido, se manifiesta principalmente en modalidades de violencia urbana e incluye fenómenos como pandillas, barras bravas, subculturas urbanas radicales, microtraficantes de droga, grupos religiosos fundamentalistas y reincidentes (desmovilizados involucrados en delitos menores). Es posible que el reducido trabajo de las iniciativas en esta área (0,65%), se explique por las condiciones de seguridad y vulnerabilidad de los promotores. No obstante, en este

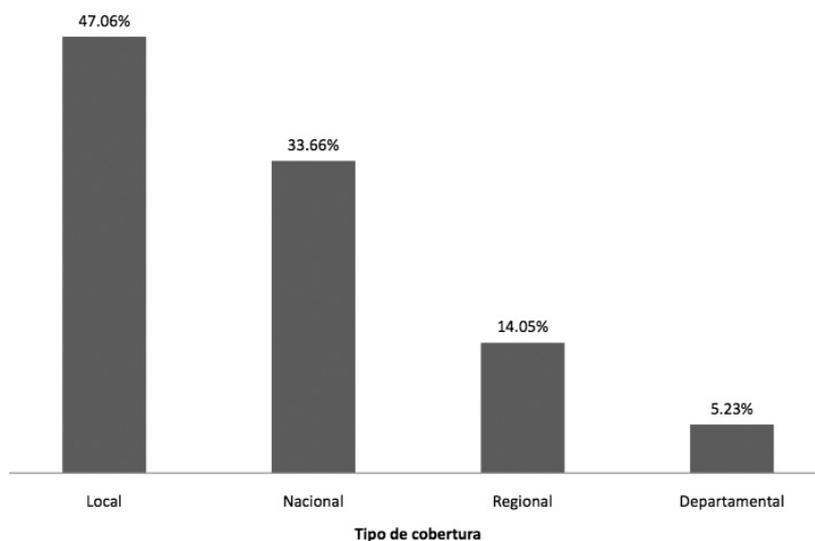
ámbitos es de rescatar el trabajo con las “barras bravas” de fútbol adelantado por algunas iniciativas que, a través del juego y la cultura, buscan reducir los niveles de violencia en los estadios.<sup>13</sup>

### **Ubicación y cobertura geográfica**

Al decir de Mauricio García Durán, en la movilización por la paz en Colombia se identifica una crisis de lo nacional y un fortalecimiento de lo regional a partir de 2000 (García *et al.*, 2004: 23). Los datos encontrados por Siconpaz corroboran esta tendencia respecto a las iniciativas, pues al totalizar los resultados según cuatro tipologías de cobertura geográfica: nacional, regional (dos o más departamentos), departamental (más de seis municipios) y local (ciudad y hasta cinco municipios), se encontró que el 66,2% de las experiencias de paz registradas ejecutan sus proyectos en las regiones (es decir, la sumatoria del nivel local, departamental y regional), mientras el 33,8% corresponden a iniciativas de cobertura nacional. ¿Este comportamiento supone una crisis de lo nacional? Es evidente que la dinámica de las regiones, con expresiones de paz que ocurren directamente con las poblaciones y las zonas afectadas por las violencias, ha sido más activa que la nacional.

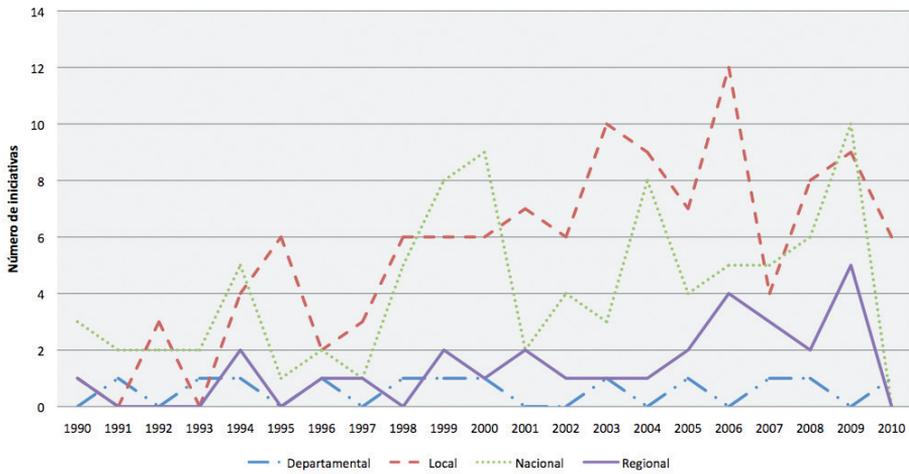
Esperanza Hernández define a estas experiencias como “iniciativas desde la base”, y sugiere tres categorías para clasificarlas: primera, aquellas con énfasis en la profundización de la democracia; segunda, las que tienen énfasis en resistencia civil al conflicto armado; y tercera, aquellas que tienen en común la resistencia civil a la violencia estructural, la confrontación armada y las reformas de carácter neoliberal en las políticas socioeconómicas. Para Hernández, “el conflicto en Colombia se vive en las bases y se libra dentro de las comunidades. Los esfuerzos para resolver el conflicto tienen que enfrentar esta dolorosa y compleja realidad” (Hernández, 2004: 24-28), por lo cual las actividades locales resultan estratégicas en la superación del conflicto y es comprensible que el contacto directo de las comunidades con los impactos de la confrontación les exija actuar en busca de alternativas —no siempre estas salidas que buscan las comunidades para superar los conflictos construyen paz, de hecho, en ocasiones la salida elegida puede ser la violencia—.

<sup>13</sup> Es el caso de la iniciativa “Semillero de arte para la paz: niños y niñas con tiempo y derecho”, que diseñó un juego de mesa para prevenir conflictos y promover la tolerancia en las canchas de fútbol.



**Gráfica 3.** Distribución de las iniciativas por cobertura geográfica.

Si bien es cierto que la dinámica de las regiones es más activa que la nacional, es preciso matizar el diagnóstico de crisis, toda vez que al comparar los distintos niveles de cobertura con los años de creación de las iniciativas en las dos últimas décadas, es identificable que el ámbito nacional nunca dejó de tener una actividad sostenida en el tiempo, y que fue, incluso, más dinámico que las experiencias de tipo departamental y regional, como lo muestra la gráfica 4. De hecho, en el período 1998-2000, en medio de las negociaciones de paz de la administración de Andrés Pastrana con las FARC, fue más activa la conformación de organizaciones y proyectos de construcción de paz desde el ámbito nacional que desde el local -posteriormente se pasó a una etapa de relativa pasividad entre 2001 y 2003-. El estudio de Rettberg, con el contraste de las mismas variables entre 1990 y 2004, también demuestra esta tendencia (Rettberg, 2006: 31). En 2006 la cobertura local registra su mayor actividad en cuanto a creación de iniciativas de paz -de hecho, es el punto más alto entre todos los cuatros tipos de cobertura-, mientras que en 2009 es el ámbito nacional el que alcanza su mayor dinamismo, incluso ligeramente por encima de la actividad local.



**Gráfica 4.** Evolución de las iniciativas por año de creación y cobertura geográfica.

Frente a este último punto, es de resaltar los esfuerzos nacionales con una importante actividad entre 2005 y 2009, como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que se crea a partir de la Ley 975 de 2005 “Justicia y Paz”, con un carácter mixto, con representantes de la sociedad civil y el Estado; estrategias de incidencia política como el Grupo de Sainville y su iniciativa Caminos para la Reconciliación Social y Política del País, liderada por Monseñor Nel Beltrán Santamaría, obispo de Sincelejo, y creada en 2009 con la participación de líderes de opinión, políticos, sociales, académicos y religiosos de todo el país, y experiencias similares como Evolución Colombia, creada en 2007, en la que participan tanto líderes como organizaciones privadas. A estas iniciativas se suman las masivas movilizaciones de “Un millón de voces contra las FARC”, del 4 de febrero de 2008, convocadas a través de la red social Facebook, donde se estima que se movilizaron más de doce millones de personas en diferentes ciudades del país y del mundo, dando como resultado la creación de la Fundación Un millón de voces y la Asociación Colombia soy yo. Es de recordar, que ese mismo año se llevó a cabo el Homenaje Nacional a las Víctimas del Paramilitarismo, la Parapolítica y los Crímenes de Estado con una marcha realizada el 6 de marzo en Colombia y otras ciudades del mundo. Adicionalmente, en este mismo período fueron creadas las iniciativas Colombianos y Colombianas por la Paz (2008), el Movimiento de Víctimas de Crímenes Estado –MOVICE- (2005) y estrategias para la profundización de la democracia como la Misión de Observación Electoral –MOE- (2006).

Sin embargo, esta actividad no escapa a matices que comparen la naturaleza y el impacto de las iniciativas de las regiones con las experiencias nacionales. Ciertamente, estas iniciativas difieren en su alcance geográfico, visibilización en los medios masivos de comunicación, incidencia política en el gobierno central y respuesta y recordación de la ciudadanía en general. Es preciso anotar que a diferencia de las iniciativas de las regiones, donde es identificable una delimitación territorial, en las expresiones nacionales no siempre es evidente un solo marco geográfico de acción; usualmente son experiencias que se gestionan desde Bogotá, en algunas ocasiones cuentan con una red de oficinas en otras ciudades del país o aliados que les permiten hacer presencia en algunas zonas, pero no siempre dedican su trabajo a un territorio en particular, a menos que realicen programas especiales o investigaciones sobre dinámicas de la paz y violencia en alguna región, sin que su centro permanente de ejecución sea tal espacio.<sup>14</sup>

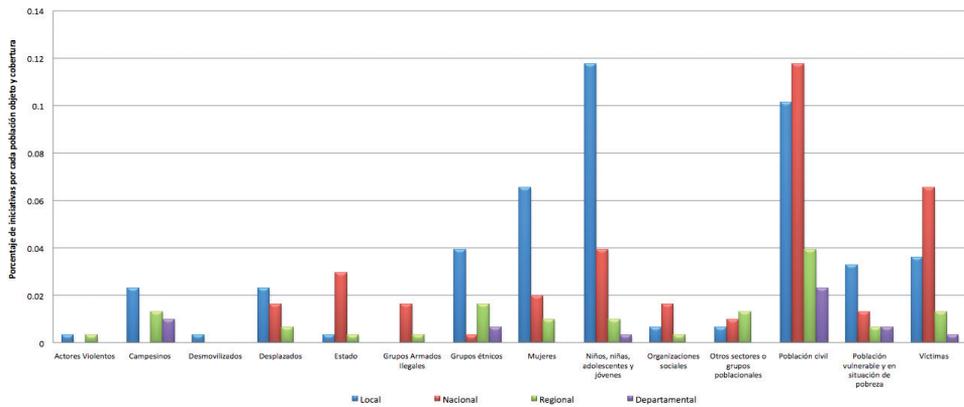
Como explican las investigaciones del CINEP, las iniciativas de alcance nacional “tienen la particularidad de asociar la centralidad del poder con el alcance territorial, es decir, vincular la movilización por la paz a lo que sucede en la capital del país en términos de las decisiones que afectan a todo el territorio nacional” (García *et al.*, 2004: 21). De hecho, muchas de estas iniciativas logran dimensiones internacionales (como las marchas del 4 de febrero de 2008) o se insertan en redes y actividades de tipo global que dificulta la delimitación de su alcance territorial.

Esta condición de amplitud -y en ocasiones indeterminación- de las coberturas geográficas de las iniciativas nacionales se repite en las poblaciones objetivos que éstas definen para su trabajo en construcción de paz. La gráfica 5 permite identificar que si bien en los dos casos la “población civil”, en general, se define como el centro de interés de las iniciativas, al comparar el resto de categorías es evidente que las experiencias locales, regionales y departamentales logran mayor especificidad en el contacto directo con grupos poblacionales concretos. Es decir, las expresiones regionales llegan a poblaciones que las iniciativas nacionales no definen como prioritarias, por ejemplo, los campesinos (donde no se registran iniciativas nacionales), desplazados, grupos étnicos, mujeres, niños y jóvenes y población en condición de vulnerabilidad y

---

<sup>14</sup> Es el caso de Planeta Paz, Fundación Ideas para la Paz, Evolución Colombia o Asamblea por la Paz, entre otras.

pobreza. En contraste, las nacionales concentran sus esfuerzos en organismos del Estado (donde las regiones tienen una participación mínima), grupos armados ilegales, organizaciones sociales, otros sectores poblacionales organizados (periodistas, academia, comunidad internacional, etc.) y víctimas, además de la población civil. De esta tendencia se puede sugerir que su acción suele ser más política, de influencia en la coyuntura y los medios de comunicación y de incidencia en estamentos de poder que las regionales, locales y departamentales no siempre alcanzan.



**Grafica 5.** Comportamiento de las poblaciones objeto de las iniciativas de paz según cobertura geográfica.

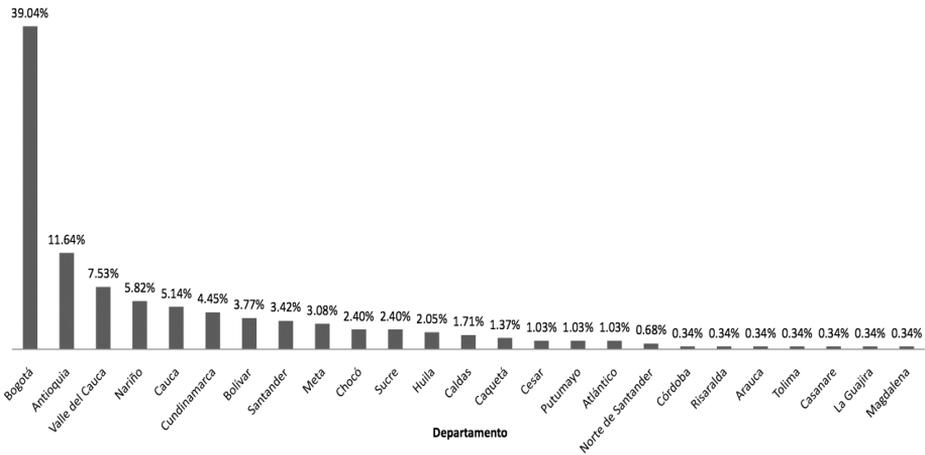
En este contraste, el trabajo de Catherine González, quien clasifica las iniciativas en comunitarias y nacionales -según su impacto-, puede ofrecer tres perspectivas adicionales: primera, la falta de articulación entre las experiencias de estos dos ámbitos, pues “la mayoría de las organizaciones nacionales no han logrado mostrarle a las microcolectividades sus potenciales, para que dejen de sentirse al margen o utilizadas por las lógicas de las macroredes” (González, 2010: 45); segunda, para la autora, las iniciativas nacionales “no son las más efectivas para la transformación del país en términos de solución a las problemáticas que afectan directamente a las comunidades” (González, 2010: 45); y tercera, el trabajo de González concluye que las iniciativas comunitarias tiene un mayor impacto en la construcción de la paz que las experiencias nacionales, pues son “las más eficaces en términos de: mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, superación de acciones temporales

por propuestas que han impactado de manera importante sus oportunidades en el ámbito nacional e internacional, establecimiento de procesos en pro de la participación social democrática, la transformación de los conflictos y la consecución de la paz local y comunitaria.” (González, 2010: 48).

En coherencia con la actividad de las regiones, es posible identificar el comportamiento que las iniciativas tienen a partir de su vinculación a los departamentos del país. De este ejercicio se puede concluir que Bogotá, como Distrito Capital, concentra el 39% de las iniciativas, y entre los departamentos, Antioquia ocupa el primer lugar con el 11,64% de las experiencias, seguido de Valle del Cauca, Nariño, Cauca y Cundinamarca. De los 32 departamentos y un Distrito Capital, ocho no tienen registros en la base de datos: Guaviare, Guainía, San Andrés y Providencia, Amazonas, Vaupés, Vichada, Quindío y Boyacá. Si bien esto no significa que estas regiones -de las cuales cinco pertenecen al suroriente del país- carezcan de iniciativas ciudadanas de construcción de paz, es posible que sí presenten un reporte inferior al del resto de departamentos o que no hayan tenido aún acercamiento a redes de articulación de iniciativas, eventos, ferias y espacios virtuales de exposición de su trabajo a nivel regional o nacional. Con respecto a Bogotá, es pertinente aclarar que en esta ciudad se concentra la ejecución de las iniciativas de la comunidad internacional y la mayoría de las nacionales, por lo cual, su peso frente al resto de experiencias es más representativo.

Finalmente, en correspondencia con el trabajo local y regional, los cambios demográficos del país y las mutaciones de las confrontaciones violentas, los espacios urbanos cobran un lugar protagónico en el diseño de estrategias de transformación de conflictos, garantías de no repetición y atención a problemas generadores de violencias. Las ciudades no sólo concentran las macroredes de iniciativas, organismos internacionales y centros de poder y pensamiento sobre asuntos de paz, sino que se han convertido en escenarios locales de experiencias con grupos poblacionales concretos, como mujeres, desplazados, juventudes, actores violentos o víctimas, y problemáticas ligadas a las realidades de las urbes como la violencia, las pandillas, la pobreza, el hambre, el desplazamiento y la agresividad. Un ejemplo de estas experiencias locales, independientes de las llamadas iniciativas nacionales que tienen su centro de gestión en Bogotá, son el “Colectivo por la Vida Toke de Salida” en las comunas 5 y 6 de Medellín, la “Fundación Teknos” y la “Red de Mujeres

contra la Violencia” en Barranquilla, “Jóvenes, teatro y comunidad” en las Comunas de Santiago de Cali, en el Distrito de Aguablanca y el sector de La Ladera, y el “Centro de Desarrollo Juvenil de Altos de Cazucá” en la Comuna 4 de Socha.

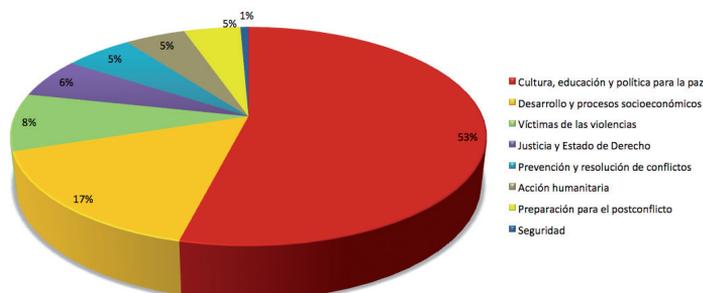


**Gráfica 6.** Distribución de iniciativas ciudadanas de paz por departamento.

### **Campos y subcampos de acción de las iniciativas de construcción de paz**

Como se mencionó arriba, esta investigación clasificó las iniciativas ciudadanas de paz en 8 campos de acción y posteriormente en 32 subcampos organizados temáticamente. Es importante aclarar que una misma iniciativa puede trabajar en varios campos de acción, por lo cual Siconpaz habilitó la sistematización de las iniciativas en hasta tres campos con sus respectivos subcampos, bajo criterios que permitieran establecer jerárquicamente cuál era la prioridad de cada iniciativa y sus temáticas subsidiarias. De este ejercicio, es posible destacar las siguientes tendencias: primero, la gráfica 7 muestra que la organización temática de las iniciativas es variada aunque concentrada en un 53% en el campo de “cultura, educación y política para la paz”, a esta categoría le siguen las experiencias de “desarrollo y procesos socioeconómicos”, con el 17%, y “víctimas de la violencia” (una categoría más asociada a las dinámicas del conflicto armado), con el 9%. En este punto se destaca que las categorías de “acción humanitaria” (4%) y

“seguridad” (1%) se definen como las menos comunes entre las iniciativas de paz estudiadas.<sup>15</sup>



**Gráfico 7.** Distribución de las iniciativas de paz por campo de acción primario.

Como lo muestra la gráfica 7, es de resaltar que con una actividad similar, aunque no numerosa, se encuentran las iniciativas que trabajan en: “Justicia y Estado de Derecho” (6%), como el Observatorio Surcolombiano de Derechos Humanos y Violencia, Opción Legal, Jóvenes por los Derechos Humanos, la Unión Temporal para la Convivencia y los Derechos Humanos; “prevención y resolución de conflictos” (5%), como la Comisión de Conciliación Nacional, la Red Andina de Prevención de Violencia y los diálogos pastorales de la Iglesia católica; “preparación para el postconflicto” (5%), como la Escuela de Perdón y Reconciliación (Espere), el Parque de los Sueños Justos, el Programa Diocesano de Reconciliación de Sincelejo y el Museo Itinerante: estrategia de reconstrucción de la memoria del conflicto armado por las calles de Medellín.

Cabe resaltar que aun cuando el campo de “prevención y resolución de conflictos” se ubique en un lugar poco sobresaliente (5%), en comparación con las iniciativas de otros campos, su espacio en medios de comunicación es destacado y sus promotores suelen captar la atención de éstos y los líderes políticos y sociales por su trabajo de promoción de acercamientos, diálogos de

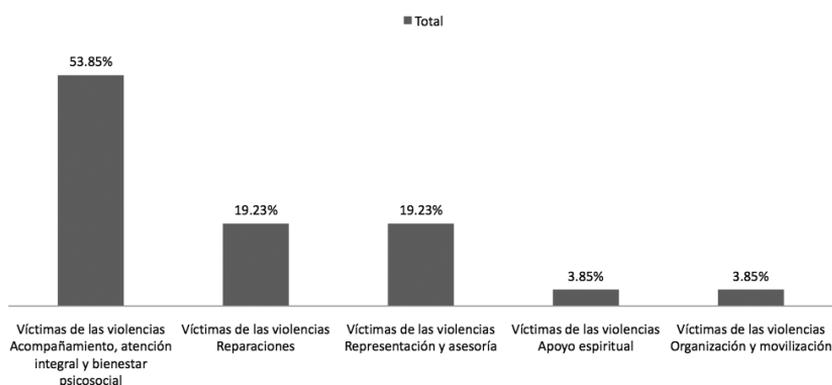
<sup>15</sup> De la última tendencia, es posible plantear que ésta responda a que si bien en Colombia las acciones humanitarias y en seguridad son numerosas, Siconpaz solo registró aquella que, más allá de la atención a una tragedia humanitaria o la definición de una estrategia y acción militar, buscaran reformular concepciones básicas de estos campos como posibles gestores de construcción de paz, de ahí, que retomen subtemáticas como la protección a no combatientes, la asistencia humanitaria en cuanto a emergencia, rehabilitación y desarrollo, acciones contra minas antipersonales, reforma a la fuerza pública y concepciones de seguridad y control de armamento.

paz o acuerdos temporales como treguas o liberaciones de secuestrados. Pese a esto, no deja de llamar la atención la baja partición que, en consecuencia, tiene la población civil en estos temas, pues los asuntos de “intervención de terceros en resolución de conflictos” y “negociaciones y procesos de paz” ocupan solamente el 1,3% y el 1% respectivamente, de las iniciativas registradas en el sistema.

Segundo, como se expresó en el anterior punto, el trabajo de las iniciativas está concentrado en asuntos de “cultura, educación y política para la paz”, de modo que distribuyen su labor en seis subcampos de acción vinculados con dicho tema: 1) Gobernabilidad democrática e incidencia política (11,1%). 2) Convivencia, promoción de la no violencia y educación para la paz (50%). 3) Organización y empoderamiento ciudadano (19,1%). 4) Comunicación y opinión pública para la paz (5,5%). Y 4) Transformación de las relaciones de género (14,2%). Como lo muestra la gráfica 8, el 50% de las iniciativas que trabajan en este campo se detienen en temas de “convivencia, promoción de la no violencia y educación para la paz”, es el caso de experiencias como la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, la Corporación casa de Paz, Justapaz, la Fundación Escuelas de Paz, Redunipaz y la Alianza Educación para la Construcción de Culturas de Paz, entre muchas otras. Además de proyectos concretos que buscan, a través de la educación, el arte y prácticas culturales, cambios en concepciones e imaginarios sobre la guerra y la paz, como la propuesta “Click, afecta tu mundo” del CINEP.<sup>16</sup>

También es preciso indicar que este grupo de iniciativas incluyen experiencias de resistencia pacífica y civil a la guerra y las acciones de grupos armados ilegales y bandas criminales, como el proyecto “Resistencia civil indígena de Pioyá: esfuerzos comunitarios y no violentos” adelantado por dicha comunidad indígena en el Cauca, el “Programa Kiwe Thegza Cxab Wala Kiwe” (Guardia Indígena Acin) del pueblo Nasa, las comunidades de paz o el proyecto “territorialidad para la paz” de Redepaz.

<sup>16</sup> A este grupo también se suma, entre otros, el “Programa Pedagógico Cedepro” de la Corporación para el Desarrollo Comunitario y la Integración Social (Cedecis); el programa “Sembradores de paz” de la Fundación Instituto para la construcción de la paz (Finconpaz); la Escuela de Paz y Convivencia, la Escuela de Convivencia Pacífica y Solidaria (ECPS) y el Movimiento No Matarás de la Iglesia católica; la Semana por la Paz que desde 1988 anualmente realizan la Compañía de Jesús y la Iglesia católica en alianza con otras entidades; y labores artísticas como las emprendidas por el Colegio del Cuerpo y la organización Jóvenes, Teatro y Comunidad.



**Gráfica 8.** Distribución temática de las iniciativas de paz del campo de acción “cultura, educación y política para la paz”.

Las iniciativas del subcampo de “convivencia, promoción de la no violencia y educación para la paz” van dirigidas usualmente a la población civil en general (45,6%), en tanto expresan promover transformaciones y una cultura de paz entre todos los ciudadanos. En un segundo rango de acción, tienden a dirigirse a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (32%), toda vez que muchas de ellas promueven trabajos pedagógicos, culturales y artísticos para la promoción de la paz entre estas poblaciones. Ahora bien, en cuanto a cobertura geográfica, estas 81 iniciativas que trabajan en “convivencia, promoción de la no violencia y educación para la paz” conservan una tendencia similar a la registrada con el total de experiencias estudiadas en la base de datos, pues el 51% se ejecutan en el ámbito local, el 30% en el nacional, el 12,3% en el regional y el 4,9% en el departamental, evidenciando una mayor actividad desde las regiones.<sup>17</sup>

Tercero, del campo de acción “cultura, educación y política para la paz” el segundo subcampo más abordado por las iniciativas es el de “organización y empoderamiento ciudadano”, donde se encuentran experiencias que buscan impactar directamente las comunidades o grupos poblacionales afectados por las violencias, en condición de vulnerabilidad o sub-

<sup>17</sup> Sin embargo, de este grupo las iniciativas de cobertura nacional son de amplio reconocimiento y capacidad de impacto como CINEP, Reunipaz, Redepaz, Planeta Paz y Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, entre otras.

representados, y fortalecer procesos de organización, autonomía, participación ciudadana, movilización e incidencia. Uno de los ejemplos clásicos de este tipo de experiencias son las Asambleas Constituyentes (Mogotes, Tesalia, Fredonia y Tarso), las iniciativas promovidas por las asociaciones de cabildos indígenas en el país (como las del pueblo Nasa) y organizaciones de afrodescendientes (como Cimarrón).



*Foto: Observatorio de Construcción de Paz UJTL, tomada en Expopaz, octubre 29 de 2010. Stand de la Escuela de Convivencia Pacífica y Solidaria (ECPS).*

Tercero, del campo de acción “cultura, educación y política para la paz” el segundo subcampo más abordado por las iniciativas es el de “organización y empoderamiento ciudadano”, donde se encuentran experiencias que buscan impactar directamente las comunidades o grupos poblacionales afectados por las violencias, en condición de vulnerabilidad o subrepresentados, y fortalecer procesos de organización, autonomía, participación ciudadana, movilización e incidencia. Uno de los ejemplos clásicos de este tipo de experiencias son las Asambleas Constituyentes (Mogotes, Tesalia, Fredonia y Tarso), las iniciativas promovidas por las asociaciones

de cabildos indígenas en el país (como las del pueblo Nasa) y organizaciones de afrodescendientes (como Cimarrón).

A este grupo de empoderamiento y organización comunitaria, le sigue un sector amplio de experiencias que trabajan en asuntos de “transformación de relaciones de género”, procesos que buscan atacar las causas de los diferentes niveles de violencia de género, promover proyectos de economía solidaria, resolución de conflictos, desarrollo sostenible, organización y movilización, cuyo objetivo explícito sea influir en las relaciones de género y propiciar condiciones de igualdad y apoyar proyectos para mujeres víctimas del conflicto armado y en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.<sup>18</sup> Vale resaltar que este grupo de iniciativas se caracteriza, a diferencia de otros campos de acción, por un amplio margen de coincidencias discursivas y cohesión interna en cuanto a temas de paz, es claro que comparten enfoques y perspectivas que les permite hablar lenguajes similares y trabajar en áreas comunes, pues el 95% de sus experiencias están concentradas en las mujeres y el resto en población en condición de vulnerabilidad y pobreza. Ahora bien, como se mencionó arriba, el 10% de la totalidad de iniciativas registradas en SICONPAZ son dirigidas a mujeres, aun cuando no sean ejecutadas por ellas mismas, mientras que el 8,5% son promovidas por organizaciones de mujeres, lo que las convierte en una población altamente activa y de amplia proyección.

En un cuarto y quinto lugar están las iniciativas que trabajan en “governabilidad democrática e incidencia política”, como Colombia líder, Evolución Colombia, Caminos para la reconciliación social y política del país, del Grupo de Sainville, Transparencia por Colombia y la Misión de Observación Electoral -en el área de profundización de la democracia-, y quienes abarcan el ámbito de comunicación y opinión pública para la paz, como “Medios para la paz” y “Comunicación para la ciudadanía y la paz” del Sistema de Comunicación para la Paz (Sipaz) en Antioquia. En el primer caso, las experiencias suelen presentar una agenda de país en cuanto

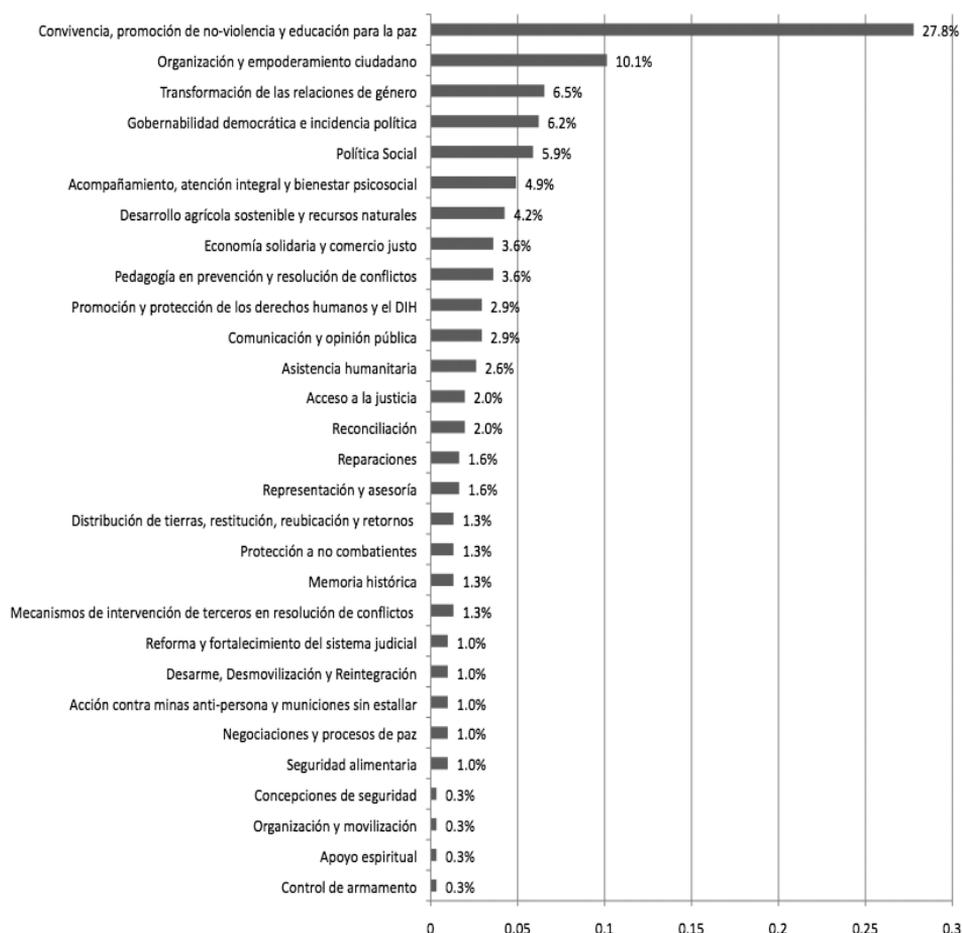
---

<sup>18</sup> Un ejemplo de las 23 experiencias registradas en este ámbito es el que adelantan la Alianza Inicial de Mujeres Colombianas por la Paz, (IMP), la Asociación Regional de Mujeres del Oriente Antioqueño, la Asociación de Mujeres Productoras de Cárnicos del Caquetá, la Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, la Escuela Política de Mujeres Pazíficas de Cali y Experiencia Social de Mujeres RIA (Reflexión, Incidencia y Acción) para visibilizar la violencia y discriminación de mujeres en Barranquilla, entre otras.

a la definición de lineamientos y acciones para profundizar la democracia, promover las buenas prácticas en el ejercicio de la política, fortalecer la participación ciudadana y ejercer incidencia política en temas vinculados con la guerra, la paz, la promoción de derechos y democracia. Estas iniciativas se dirigen hacia dos tendencias: abarcar como beneficiarios a toda la población civil y buscar el mejoramiento de los vínculos entre ésta y las autoridades estatales.

Sexto, al organizar todas las iniciativas de Siconpaz por subcampo de acción encontramos una tendencia coherente con los resultados de los campos y la descripción arriba realizada con el campo de “cultura, educación y política para la paz”. En efecto, la subcategoría de “convivencia, promoción de la no violencia y educación para la paz” se mantiene como la más trabajada, con el 27% del total de las iniciativas, seguida por “organización y empoderamiento ciudadano” (9,4%) y “transformaciones de las relaciones de género” (7,5%). Es importante señalar que, en contraste, el “apoyo espiritual a las víctimas de las violencias”, “organización y movilización” de esta población y asuntos sobre transformaciones en las “concepciones de seguridad” y “control de armamento” ocupan los últimos lugares con el 0,33% cada uno. Por su parte, del campo de “desarrollo y procesos socioeconómicos” el subcampo más trabajado es el vinculado con la “política social” (6,2%); del campo de “víctimas de la violencia” el subtema más recurrente es “acompañamiento, atención integral y apoyo sicosocial” (4,9%); del campo de “prevención y resolución de conflictos” el subcampo más activo es “pedagogía en prevención y resolución de conflictos” (3,9%); y del campo de “justicia y Estado de Derecho” el subtema más trabajado es “promoción y protección de los derechos humanos y el DIH” (3,3%). En este punto es necesario destacar que las categorías “reforma a la fuerza pública” y “justicia transicional” no presentaron registro alguno de iniciativas, bajo el criterio de subcampo de acción primario.<sup>19</sup>

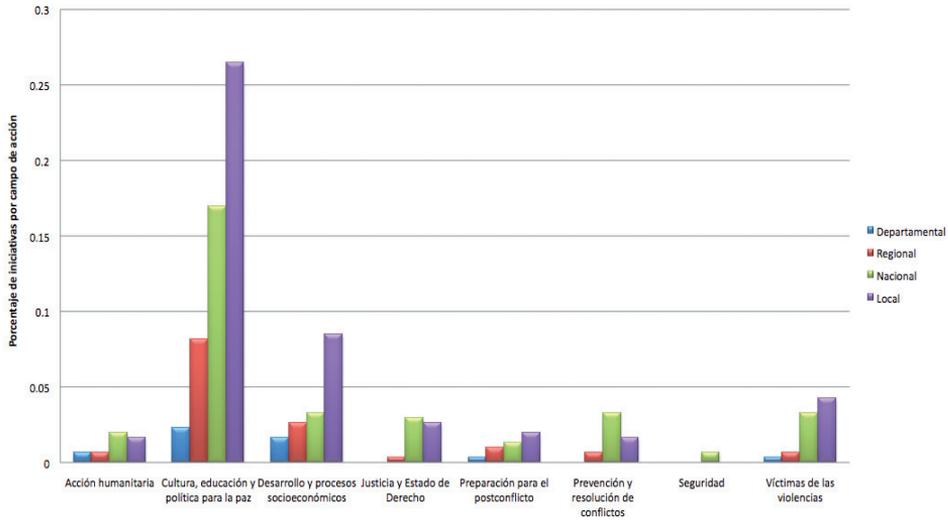
<sup>19</sup> Bajo el criterio de “subcampo de acción secundario y terciario” sí se presentaron registros, lo que permite concluir que el tema sí es abordado por las iniciativas, pero no es considerado como objetivo principal.



**Gráfica 9.** Distribución de las iniciativas de paz por subcampo de acción primario.

Séptimo, al distribuir los campos de acción de las iniciativas en coberturas geográficas (ver gráfica 10), la investigación encontró que las experiencias que trabajan en “justicia y Estado de Derecho”, “prevención y resolución de conflictos” y “seguridad”, tienen una acción mayoritaria en el ámbito nacional, mientras que las que se adelantan en “cultura, educación y política para la paz”, “desarrollo y procesos socioeconómicos”, “preparación para el postconflicto” y “víctimas de la violencia” se ejecutan mayoritariamente en las regiones. Sin embargo, es preciso recordar que los campos de acción en los cuales las experiencias son en su mayoría nacionales sólo abarcan el 16% del total de

las iniciativas, mientras que aquellos que tienen una concentración en la actividad regional suelen ser más activos y numerosos, pues concentran el 84% de las expresiones de paz registradas en el sistema.



**Gráfica 10.** Distribución de las iniciativas de paz según campo de acción y cobertura geográfica.

Octavo, es necesario hacer una referencia especial para el caso de las iniciativas que trabajan en “desarrollo y procesos socioeconómicos”, pues conservan el 17% del total de las experiencias registradas por Siconpaz; este campo se distribuyó en cinco subcampos de acción organizados de la siguiente manera según su número de iniciativas: 1) política social con el 38% de las experiencias; 2) desarrollo agrícola sostenible y recursos naturales con el 26%; 3) economía solidaria y comercio justo con el 22%; 4) distribución de tierras, restitución, reubicación y retornos con el 8%; y 5) seguridad alimentaria con el 6%. Entre estos proyectos de paz se encuentran los Programas de Desarrollo y Paz (PDP), que desde su creación en el Magdalena Medio, en 1995, se

definen como los más exitosos en esta área,<sup>20</sup> el Programa para el Desarrollo y la Paz (Prodepaz),<sup>21</sup> las Corporaciones de Desarrollo y Paz, Vallenpaz, la Asociación Campesina del Centro del Valle del Cauca, Acaceva, el Banco de la mujer desplazada y el Banco de Alimentos de la Arquidiócesis de Bogotá, entre otros procesos.

Y noveno, reconociendo que el 9% del total de las iniciativas de Siconpaz trabajan en el campo de “víctimas de las violencias” es posible definir su comportamiento bajo cinco subcampos de actividad distribuidos de la siguiente manera: 1) “Acompañamiento, atención integral y bienestar psicosocial” es el subcampo más trabajado, con el 55,5% de las iniciativas; un ejemplo de estas experiencias es la Asociación Provincial de Víctimas a Ciudadanas/os (Antioquia), la Fundación País Libre, el Movimiento Madres por la Vida y la Acción Pastoral en Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Conflicto Armado. 2) “Representación legal y asesoría a las víctimas” recoge el 18,5% de las experiencias en este campo, con ejemplos como el Consultorio Jurídico Popular, la Corporación Jurídica Yira Castro y la Mesa Departamental de Organizaciones de Población Desplazada en Nariño. 3) “Reparaciones a víctimas” y procesos de restitución de los derechos vulnerados como producto de las violencias abarca el 14,8% de las iniciativas, entre las cuales se puede mencionar la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y el Movimiento Nacional de Víctimas, entre otras. 4) “Organización y movilización de las víctimas” recoge el 7,41% de las experiencias. Y 5) “Apoyo espiritual”, que con expresiones como la Jornada

<sup>20</sup> El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) es definido como un proceso regional para el desarrollo humano y la paz digna en medio del conflicto. Liderado por el padre jesuita Francisco de Roux, el PDPMM surgió en 1995, y en 2002 se convirtió en Laboratorio de Paz con el respaldo económico de la Unión Europea. El programa se desarrolla en una zona de 30 mil Km<sup>2</sup> en el centro nororiental de Colombia y atravesando de sur a norte el río Magdalena. Esta región es particularmente compleja, pues ha pasado de ser territorio del ELN y las FARC desde la década de 1960, a ser dominio del grupo paramilitar Bloque Central Bolívar desde 1998 y espacio de bandas criminales emergentes como las Águilas Negras en los últimos años (Katz, 2004:33). El PDPMM cuenta con un ente gestor denominado Consorcio Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, entidad de derecho privado, conformada por la diócesis de Barrancabermeja y el Centro de Investigaciones y Educación Popular -CINEP- (Castro y Mora, 2004:202-205).

<sup>21</sup> En 1999 surgió el Programa para el Desarrollo y la Paz (Prodepaz), otro ambicioso y reconocido programa de apoyo a la población civil en zonas rurales y urbanas en condiciones de violencia. Su propósito es promover la “participación comunitaria, la construcción de la convivencia pacífica, la protección ambiental y el aprovechamiento de los recursos locales, dentro de una concepción de desarrollo rural sostenible y autogestionario” (Castro y Mora, 2004:103).

Mundial de Oración por la Paz y la Vigilia EcuMénica por la paz abarca el 3,7%. Es necesario destacar que las iniciativas de este campo suelen manejar más de un subcampo temático, por lo cual, es común que aquellas que trabajen prioritariamente el acompañamiento a víctimas, también tengan vínculos con el apoyo espiritual o la reparación; o a su vez, quienes realicen asesoría y representación legal también estén adelantando paralelamente trabajos en reparaciones y acompañamiento. Igualmente, es frecuente que quienes aborden asuntos de representación legal también desarrollen actividades del campo de “justicia y Estado de Derecho” como acceso a la justicia y promoción de los derechos humanos y DIH.

### **Consideraciones finales: ¿hacia el dinamismo o la dispersión?**

Las iniciativas ciudadanas de construcción de paz en Colombia han mostrado un dinamismo inédito desde 1994. De un período de prácticamente nula existencia (años 70), se pasó, a mediados de los ochentas e inicios de los noventas, a uno de relativo interés y actividad, para entrar, en la segunda mitad de los noventas y la primera década del siglo XXI, a una fase de actividad intensa. Este último ciclo, con etapas de aceleración y desaceleración, contiene un reconocido inventario de experiencias que hoy permiten posicionar a la población civil como un actor determinante en la búsqueda de una paz estable y duradera en el país.

Así, en medio de un conflicto armado interno y manifestaciones de violencia y criminalidad permanentes, paradójicamente, Colombia atraviesa uno de los períodos más activos de construcción de paz a partir de una diversidad de expresiones ciudadanas y un trabajo acucioso desde lo regional y lo local. No obstante, ante este panorama surgen nuevas inquietudes: ¿es esta tendencia una muestra de la debilidad de otras instancias y estrategias de construcción de paz en el país? ¿El comportamiento actual de estas iniciativas sugieren que es el interés y el trabajo ciudadano por la paz la estrategia más efectiva en la búsqueda de una sociedad pacífica en Colombia? ¿Son las regiones, las comunidades y grupos poblacionales directamente impactados por las distintas manifestaciones de violencia los llamados a liderar estos procesos? ¿Es éste un dinamismo sostenible en el tiempo o una dispersión más atada a la competencia y la duplicación de esfuerzos?

Charles Call afirma que la construcción de la paz (*peacebuilding*) es un proceso que pasa necesariamente por la construcción del Estado (*peace-state*), sin embargo, reconoce que la historia ha demostrado, justamente, que las instituciones estatales han sido negligentes en la construcción de la paz en países en guerra<sup>22</sup> (Call, 2008: 12-13). Es posible que esta falta de acción, las debilidades institucionales y la ausencia de liderazgo y confianza de los Estados en conflicto faciliten, en algunos casos, la promoción de prácticas de la sociedad civil en la búsqueda de la paz. Sin que esta sea una regla general, la diversidad de iniciativas ciudadanas en Colombia permite identificar, en algunos períodos (1994-1998, 2000-2002, 2006-2010), una propensión a que la partición ciudadana en experiencia de paz se active ante el desgaste de las políticas gubernamentales en el tema.

En efecto, esta condición supone dos hechos claves: primero, la formación de Estados sólidos, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, con capacidad de ocupación y presencia institucional en todo el territorio, de mantener el monopolio legal y legítimo de la violencia, con un sistema de cobro y administración de impuestos eficiente, respetuoso de la administración de justicia, responsable de atender los problemas socialmente relevantes de sus ciudadanos y capaz de estar en contacto con éstos, garantiza la sostenibilidad de cualquier proceso de construcción de paz, tanto estatal como no estatal. En definitiva, la construcción de la paz está atada a la construcción del Estado.<sup>23</sup> Y segundo, el hecho de que la paz necesite de la formación de Estados fuertes, y que sus proyectos requieran de infraestructura institucional, no significa que la intervención de la sociedad civil quede anulada: ésta es indispensable para hacer legítimo y efectivo cualquier proceso frente a la paz; pues sin la validación ciudadana, la identificación de problemas, la ejecución de programas y

---

<sup>22</sup> Esto explica, por ejemplo, que muchas de las prácticas humanitarias y de desarrollo que adelantan agencias de la cooperación internacional desconfíen del manejo que éstas le dan a sus recursos y proyectos. Por lo cual, prefieren, en ocasiones, asociarse con instancias no vinculadas al sector público.

<sup>23</sup> Las crisis humanitarias, las guerras -los cambios en los actores y los modos como éstas se adelantan-, la criminalidad y las brechas en el desarrollo humano y socioeconómico de las sociedades han confirmado que la construcción del Estado (*statebuilding*) es un factor definitivo en los procesos de construcción de la paz (*pacebuilding*). En su texto *State-building*, Francis Fukuyama define la construcción del Estado como el proceso de “creación de nuevas instituciones gubernamentales y la consolidación de las ya existentes” (Fukuyama, 2004: ix). En ese orden, el Estado, como institución con capacidad de diseñar políticas e implementarlas, asume un rol protagónico tanto en el establecimiento como en el mantenimiento y consolidación de una paz estable; sin embargo, la historia ha demostrado que éste no siempre ha actuado satisfactoriamente.

la evaluación de resultados se desvirtúa y corre el riesgo de no responder a las necesidades de la sociedad. En suma, si bien la negligencia y/o debilidad de un Estado puede activar, en ocasiones, la acción y protagonismo ciudadano en la construcción de la paz, los procesos de fortalecimiento y reforma de dichos Estados no pueden prescindir de la actividad de la sociedad civil, al contrario, deben garantizar el ejercicio de tales acciones. No hay una instancia más importante que otra en este proceso, aun cuando éstas conserven diferencias.

En coherencia con lo anterior y respondiendo al tercer cuestionamiento señalado arriba, es preciso indicar que la actividad de las iniciativas de construcción de paz en Colombia, en particular la intensa participación de algunas comunidades, grupos poblacionales y organizaciones sociales desde las regiones, no puede sustituir la labor ni la responsabilidad que le cabe al Estado en la formación de sociedades pacíficas y estables. En la actualidad, la construcción de la paz desde diferentes direcciones, perspectivas, actores, ámbitos de intervención y espacios geográficos es una realidad. Esta condición y la apuesta por una concepción positiva de la paz desvirtúan la convicción de que este es un asunto exclusivo de los Estados (dada de “arriba hacia abajo”), que se alcanza con la firma de acuerdos, que es sostenible una vez alcanzado un cese al fuego o una desmovilización y que sólo alude a asuntos propios de las guerras tradicionales. En esa medida, las regiones, las comunidades y los grupos poblacionales directamente impactados por las manifestaciones de violencia en Colombia son llamados a liderar la búsqueda de la paz, con la misma insistencia que deben ser llamadas las organizaciones estatales. Ahora bien, en ese marco, es posible plantear que en la actualidad la experiencia de las iniciativas en las regiones y sus resultados, muchos de ellos exitosos, les permite ser punto de referencia para la acción estatal y justificación para reevaluar las metodologías y estrategias que el Estado ha utilizado en la búsqueda de la paz.

Como señala el padre Rafael Castillo, de la Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María, “yo creo que las iniciativas están contribuyendo para la construcción de una política pública, creo que todos estos esfuerzos van a tener una sostenibilidad en la medida en que el Estado sea capaz de recogerlos, de poner en orden las esperanzas y de valorarlos como un aporte significativo para la construcción de la paz y el desarrollo en el país”. Y en coherencia con esto, concluye que las experiencias, por su parte, deben reconocer que “lo

que más puede consolidar la paz es la calidad y la salud de las instituciones. Por eso todo esto tiene que fortalecer la institucionalidad. Si nosotros con lo que hacemos estamos supliendo al Estado estamos cometiendo un grave error, porque aquí se trata de que tengamos más Estado que territorio, no más sociedad civil que Estado.”<sup>24</sup>

El dilema no es simple: la apuesta por procesos “desde abajo” ha resultado altamente efectiva para responder a problemáticas sociales determinantes en la reproducción de manifestaciones de violencia; sin embargo, desplazar las acciones y responsabilidades del Estado no es estratégico ni realista, pues evidentemente los procesos “desde arriba” también son necesarios en acciones concretas de la construcción de paz. Esto supone que la acción de las iniciativas, pese a su creatividad y entusiasmo, también tiene límites, tanto por el contexto como por la naturaleza de las experiencias: existen procesos que las iniciativas no están en capacidad de tramitar. En esa medida, la articulación con estrategias, experiencias o actores de la cooperación internacional y el Estado se vuelve indispensable.<sup>25</sup>

Esta condición le exige a las iniciativas, como señala Jorge Rojas, ir más allá del voluntarismo y los actos contestarios, para pasar a nutrir y elaborar propuestas concretas de transformación de los conflictos (Rojas, 2004: 39). De ahí, que el interés actual por la incidencia política y la participación en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas cobre toda la pertinencia.

Finalmente, frente a la sostenibilidad del dinamismo de las iniciativas y su tenue frontera con la dispersión y la duplicidad de esfuerzos es posible hacer algunas precisiones, a modo de conclusión, con base en los resultados de Si-conpaz:

Primero, existe una delgada línea de separación entre el dinamismo y la

---

<sup>24</sup> Entrevista al padre Rafael Castillo Torres, director de la Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María, realizada por Laura Camila Ramírez Bonilla, octubre 28 de 2010.

<sup>25</sup> Las encuestas y entrevistas realizadas permitieron evidenciar, en su mayoría, una visión negativa frente al ejercicio de gobierno en Colombia. Sobre el Estado en sí mismo hay un reconocimiento respetuoso y demócrata que lo identifica como el máximo referente de la institucionalidad en el país. No obstante, frente al gobierno -en genérico, sin una referencia a una administración en particular- y la efectividad de las actividades que le corresponden al Estado suele presentarse una visión escéptica y en ocasiones desaprobatoria; independientemente de la ideología o tendencia política de las personas consultadas, la asociación que éstas hacen a las acciones estatales está ligada con la ineficiencia, la corrupción, los vicios, las anomalías, el deterioro, y en general, prácticas que denotan un inconformismo con el funcionamiento gubernamental y desconfianza frente a la efectividad de sus acciones.

dispersión, pues en el marco de un extenso número de experiencias, con multiplicidad de temas, actores, beneficiarios y coberturas, también es válido cuestionarse si se están duplicando esfuerzos y recursos, toda vez que es común encontrar variedad de iniciativas que se replican en objetivos, poblaciones y zonas geográficas de acción. La pregunta de fondo es si el problema está en torno al número de iniciativas o a los resultados reales de éstas: ¿se necesitan más iniciativas o es posible que con las existentes se puedan dar articulaciones estratégicas que las hagan mucho más efectivas? La desarticulación de las iniciativas, incluso entre pares y aquellas que se han “hiperespecializado” en su campo de acción, ha llevado en ocasiones a la descoordinación y, esporádicamente, al conflicto de intereses. El padre Miguel Ángel Salazar, de la diócesis de Sonsón ejemplifica el problema de la siguiente manera: “Hemos llegado en ciertos momentos a tener en ciertas poblaciones 50 o 60 ONG que están desarrollando trabajo y a veces en paralelo con el Plan de Desarrollo del municipio, lo que crea un conflicto de intereses y una dinámica que en vez de fortalecer y beneficiar a las comunidades, lo que hace es dispersarlas, dividir las y crear problemas aún mayores de los que tenía”.<sup>26</sup> La preocupación del padre Salazar puede estar referida también a la necesidad de que el trabajo en construcción de paz se base en una perspectiva de “acción sin daño”. Es decir, las estrategias que buscan implementar respuestas integrales a necesidades sociales como mecanismo para lograr la paz, deben evitar que la intervención que se implemente en torno a una problemática, no genere nuevas situaciones de conflicto o profundice algunas ya existentes

Ahora bien, es importante aclarar que la articulación no necesariamente implica fusión de las iniciativas. Esta práctica alude más a la cooperación y el trabajo en conjunto que garantice que la intervención sea más oportuna y eficaz, pues las encuestas y las entrevistas permitieron establecer que si bien las iniciativas están dispuestas a generar lazos de acción entre ellas, y creen en la pertinencia de tal acción, no están dispuestas a perder su autonomía, su particularidad y su identidad en ese proceso. Así, el 81% de las personas encuestadas afirmaron haber adelantado algún proyecto en alianza con alguna iniciativa u organización de la sociedad civil. Como señala Beatriz Rodríguez, líder de la Asociación de Mujeres Productoras de Cárnicos en el Caquetá, este

<sup>26</sup> Entrevista al Padre Miguel Ángel Salazar, director de pastoral Diócesis Sonsón-Rionegro Antioquia, realizada por Laura Camila Ramírez Bonilla. Marzo 22 de 2010.

proceso no se puede adelantar si las organizaciones continúan en el anonimato, por eso, espacios como foros, ferias, portales web o trabajos académicos, entre otros, son claves en la visibilización de las experiencias: “me parece importante que espacios como Expopaz se realicen [...], hay que empezar a reconocer esas iniciativas invisibles que hay por todo este país, y que nadie las conoce y nadie las reconoce”.<sup>27</sup> El padre Rafael Castillo corrobora esta apreciación al considerar que una de las principales amenazas para que los avances en construcción de paz se detengan es que “estemos dispersos y no cohesionados, eso es fatal, porque hemos visto que el camino no es el del Caguán, el camino es el de las regiones”,<sup>28</sup>

Segundo, el crecimiento y la multiplicidad de estas experiencias han generado dinámicas de competencia entre ellas, no sólo por el reconocimiento público y la búsqueda de un impacto mayor entre su población objeto, sino por la consecución de recursos financieros que les permitan asegurar vigencia y continuidad. Esta condición genera dispersión y deterioro de las experiencias, como lo manifiesta Elkin Pérez Zapata, de la Corporación Con-vivamos que tiene 20 años trabajando en las comunas nororientales de Medellín, “hay iniciativas que como nacen, mueren (...) lo que yo creo que hay que hacer es dejar de inventar tanto las iniciativas, porque hay veces en que se les generan mucha invención, en los recursos, en la organización, etc. (...) ¿Cuántas iniciativas surgen cada año y cuántas continúan? (...) hay que mirarlo bien, no es sólo porque digan “trabajemos por la paz”, sino porque haya mantenimiento, porque si no, sólo se quedan mirando el número nada más, como en los eventos, ¿cuántos vinieron?, ¿cuántos firmaron la asistencia? Si, 200 firmaron, pero cuántos están comprometidos. (...) Hay que mirar más las continuidades y las trayectorias”. Y en cuanto a los recursos indica que es preciso cuestionar algunas prácticas: “La gente dice, ¡es que no tenemos plata! (...) Tantos recursos también pueden desnaturalizar a las iniciativas, tantos recursos también nos acaban, internamente hay competencia en este tema, para definir quién tiene el poder, quién distribuye, quién se gana los viáticos (...)”.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Entrevista a Beatriz Rodríguez, líder de la Asociación de Mujeres Productoras de Cárnicos en el Caquetá, realizada por Lina Álvarez y Oscar Andrade. Octubre 29 de 2010.

<sup>28</sup> Entrevista al padre Rafael Castillo Torres, director de la Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María, realizada por Laura Camila Ramírez Bonilla, octubre 28 de 2010.

<sup>29</sup> Entrevista a Elkin Pérez miembro fundador de la Corporación Con-vivamos de Medellín, realizada por Laura Camila Ramírez Bonilla. Noviembre 4 de 2010.

Finalmente, la competencia es también perceptible entre las iniciativas nacionales y las locales, por la capacidad de impacto y resultados positivos de éstas últimas y la visibilidad pública que logran las primeras. Pues como indica la Escuela de Cultura de Paz de la UAB, “la falta de creatividad en las propuestas de paz a escala nacional contrasta con la riqueza de propuestas de acuerdos humanitarios, diálogos regionales o pactos territoriales que se desarrollan a la escala local y regional” (ECP, 2006: 25)

Tercero, el grueso de las iniciativas tienden a dos extremos claros: la ambigüedad de sus objetivos o la “hiperespecialización” de sus acciones. Por un lado, la amplitud de los objetivos y misiones de algunas iniciativas generan indeterminación de su campo de acción, temáticas, poblaciones y territorios que pretende abordar. Abarcar tan amplias y diversas motivaciones y fines, más ligados a una retórica discursiva que a acciones específicas, puede producir un desgaste interno y un desinterés desde afuera. Y por otro lado, la vasta especialización que han asumido algunas iniciativas en el tratamiento de ciertos campos de acción, en ocasiones genera segmentación del ámbito de trabajo y dificulta posibles articulaciones de las experiencias. Al haber una focalización rigurosa, que supone un alto grado de experticia en los temas, se producen procesos positivos, como una identidad colectiva y la apropiación de un discurso y una postura frente a la opinión y la ciudadanía -beneficiaria y no beneficiara- sobre una problemática o condición en particular, así como herramientas propias de trabajo y validación constante de las estrategias. Sin embargo, también genera efectos negativos como el aislamiento y la concentración de esfuerzos y recursos sólo en una misma población, problema o zona del país. En esta última tendencia es común que la misma formación de una identidad colectiva o conjunto de significaciones compartidas en una experiencia, organización o población, lleven a que las iniciativas sólo se miren a sí mismas y, en ocasiones, eviten contacto con pares, porque son vistos como competencia o antagonista a su misión: es el caso de la distancia que puede existir entre las experiencias de víctimas frente a las iniciativas orientadas a desmovilizados.

Y cuarto, la información organizada y representada en gráficos permitió identificar que:

- a) El trabajo de las iniciativas permanece concentrado, en su mayoría, en el campo de la “cultura, educación y política para la paz” y en el

ámbito local y regional -con un énfasis especial en Antioquia-. En ese marco, la población objetivo más recurrente es la ciudadanía en general y los principales promotores son la comunidad internacional y las organizaciones sociales.

- b) Los departamentos del suroriente del país se perfilan como los menos activos en la formación de iniciativas ciudadanas de construcción de paz.
- c) Los anteriores resultados suponen cinco grandes protagonismos: 1) las regiones y la construcción de paz desde lo local; 2) las mujeres como un sector que al mismo tiempo es promotor-ejecutor de iniciativas y población objetivo de éstas -en especial si es víctima de la violencia y está en condición de vulnerabilidad y pobreza-; 3) la comunidad internacional como un referente cada vez más importante en la promoción, cooperación y financiación de las iniciativas; 4) las instituciones religiosas, en especial la Iglesia católica, como las instancias de mayor trayectoria en la promoción de iniciativas ciudadanas por la paz y el desarrollo, con un discurso propio frente al tema y capacidad de incidencia; y 5) el espacio urbano como escenario que no está ajeno a la guerra y que, en consecuencia, se ha visto en la necesidad de crear una dinámica propia para promover la convivencia pacífica y responder a los impactos del conflicto armado interno.
- d) Finalmente, en contraste con lo anterior son destacables cuatro grandes ausencias: 1) el abordaje exclusivo de la “justicia transicional” como subcampo de acción primario de alguna iniciativa, condición que no deja de ser preocupante en un país que busca soluciones para la superación de un conflicto armado. 2) la “seguridad” como campo de acción es aún débil entre las iniciativas, quienes suelen asociar el concepto únicamente con la acción militar y se abstienen de hacer reflexiones propositivas frente al tema. 3) es aún escaso el número de iniciativas pensadas para intervenir en acercamientos y diálogos de paz con los actores del conflicto, garantizar mayores espacios de participación de la sociedad civil en procesos de paz (Mesa, 2008), con autorización del Estado y con el reconocimiento de las partes es clave en la definición de acuerdos, además de estratégico, pues otorga

legitimidad al proceso y garantías de continuidad, pues sus actores suelen servir de mediadores cuando hay congelamiento del proceso. Y 4) las manifestaciones de criminalidad organizada y las mutaciones del conflicto armado como punto de interés de las iniciativas es precario, salvo en el caso del terrorismo, en torno al cual hay un repudio generalizado y, en ocasiones, movilizaciones de rechazo a los actores que cometen acciones de este tipo. Es posible que el miedo y la seguridad sean los factores por los cuales las experiencias se abstienen de abordar este tipo de problemáticas violentas.

En definitiva, las iniciativas ciudadanas de la construcción de paz en Colombia se encuentran en una etapa de alta actividad y diversidad, capaz de responder satisfactoriamente a la necesidad de diseñar alternativas creativas para la resolución de conflictos y la búsqueda de una convivencia pacífica. No obstante, y reconociendo que tal reto no puede depender exclusivamente de ellas, es claro que tienen la tarea de autoevaluarse continuamente y reconocerse entre ellas misma, más aún si es posible empezar a plantear que estas experiencias, por su trayectoria y maduración, se encuentran en una fase de transición hacia la incidencia y la participación en los distintos ciclos de una política pública de construcción de paz para el país.



- “*Movimiento por la paz en Colombia. 1994–2006. Panorama, hitos y perspectiva*”. Bogotá: CINEP. Documento magnético. URL: <http://www.cinep.org.co/node/82>
- GARCÍA-DURÁN, Mauricio; FERNÁNDEZ, Carlos y SARMIENTO, Fernando. 2004. “Movilizaciones por la paz en Colombia 1978-2002”. *Controversia*. Número Extraordinario. Febrero de 2004: 18-23.
- GONZÁLEZ, Catherine. 2010. “Iniciativas de paz en Colombia”. *Civilizar* 10(18). Enero-junio de 2010: 35-54.
- HEMMER, Bruce *et al.* 2006. *Putting the “Up” in Bottom-up Peacebuilding: Broadening the Concept of International Negotiations*. Citizen Peacebuilding Program University of California. Documento magnético. URL: [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/8/5/0/1/pages85014/p85014-1.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/8/5/0/1/pages85014/p85014-1.php)
- HERNÁNDEZ, Esperanza. 2004. “Obligados a actuar: iniciativas de paz desde la base en Colombia”. *Controversia*. Número Extraordinario. Febrero de 2004: 24-28.
- KATZ, Mauricio. (2004). “Experiencia regional de paz: PDPMM”. *Controversia*. Número Extraordinario. Febrero de 2004: 30-35.
- LEDERACH, John Paul. 2003. *Tejiendo relaciones. Procesos de diálogo y negociación en contextos de conflicto armado*. Bogotá: Justapaz.
- LEDERACH, John Paul. 2008. *La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- MESA, Manuela. 2008. Sociedad civil y construcción de la paz: una agenda inconclusa. *Gloobalhoj*. N° 17 y *Pensamiento Propio* N° 28.
- ONU. 1992. *An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. Report of the Secretary-General, United Nations GA and SC, A/47/277, S/24111, 17 June 1992.
- ONU. 1999. *Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Ex-combatants in a Peacekeeping Environment: Principles and Guidelines*. Department of Peacekeeping Operations.
- ONU. 2009. *Resolución 1645 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*.

*Documento magnético.* URL: [http://www.un.org/Docs/sc/unsc\\_resolutions05.htm](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions05.htm) Última consulta: septiembre 28 de 2009.

RAMÍREZ BONILLA, Laura Camila. 2009. “Iglesia católica: acercamientos y diálogos de paz de la jerarquía eclesiástica con grupos armados al margen de la ley en Colombia (1994-2006)”. Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos. IEPRI – Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: en proceso de publicación.

RETTBERG, Angelika. 2003. “Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto”. *Revista de Estudios Sociales*. N° 15. Junio de 2003: 15-28.

RETTBERG, Angelika. 2006. *Buscar la paz en medio del conflicto. Un propósito que no da tregua: un estudio de las iniciativas de paz en Colombia*. Bogotá: Uniandes – CESO.

ROJAS, Jorge. 2004. “La construcción política de la paz en Colombia: un desafío de la sociedad civil”. *Controversia*. Número Extraordinario. Febrero de 2004: 36-39.

# EL ESTADO EN ACCIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES

Blanca Inés Arteaga Morales

*Investigadora*

*Observatorio de Construcción de Paz*

*Universidad Jorge Tadeo Lozano*

*biarteagam@gmail.com*

## **Introducción**

Los planes de desarrollo son los documentos de planeación con los cuales los gobiernos de turno definen los lineamientos que consideran necesarios para lograr el desarrollo,<sup>1</sup> entendiendo éste último en las cuatro dimensiones en que lo describe el Departamento Nacional de Planeación (DNP): i) desarrollo económico, que busca que se generen condiciones económicas competitivas; ii) desarrollo social, que pretende aumentar la calidad de vida de la población reduciendo las desigualdades en la distribución; iii) desarrollo ambiental, que habla de la garantía del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y; iv) desarrollo institucional, que denota de la consolidación de las instituciones como actores coordinados e integrados, capaces de responder efectivamente a las necesidades de los seres humanos.<sup>2</sup>

En consonancia con lo anterior, la dimensión económica y la dimensión social del desarrollo implican la enunciación de medidas desde la planeación gubernamental que incluyan el bienestar socioeconómico de la población. En este marco, la paz emerge como un derecho consagrado en la Constitución Nacional y al que los gobernantes se comprometen una vez se posesionan en

---

<sup>1</sup> Los planes de desarrollo en Colombia tienen su origen en la Ley 152 de 1994 que es la Ley orgánica del plan de desarrollo que establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Abril de 2009. “Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial”. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=qfdjeY%2bwuEM%3d&tabid=271> (acceso diciembre 3 de 2010).

sus cargos: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” (Art. 22, Constitución Nacional). La paz surge como la premisa fundamental sin la cual no se logra el disfrute de los derechos de las personas y, por ende, constituye una herramienta para el desarrollo socioeconómico que promueva la vida digna.

El presente trabajo es el resultado del análisis de los planes de desarrollo departamentales de Colombia en la vigencia 2008-2011. Se analizaron 30 de los 32 departamentos del país con el fin de asociar la construcción de paz con las medidas formales que los gobiernos departamentales asumen para afrontar las secuelas del conflicto y las posibilidades de superarlo con medidas de corto, mediano y largo plazo.

## **1. La planeación territorial y las políticas públicas para la paz**

En el marco de la planeación territorial, las políticas públicas orientan el modo de aprovechamiento de los potenciales de desarrollo en los territorios, dado que a través de ellas se indican los límites y alcances del funcionamiento de las instituciones políticas y económicas de la sociedad. Las políticas públicas, entendidas como respuestas estatales<sup>3</sup> a problemas socialmente relevantes, ponen de plano la necesidad de intervención del actor estatal en el proceso de planeación.

Alejo Vargas (1999: 66) explica que uno de los factores que influyen la política pública es, entre otros, el proyecto político del gobierno que “condiciona el tipo de respuesta y, en cierta medida (pero no en su totalidad), se expresa en el plan de desarrollo”. A lo cual, añade: “es difícil pensar una política pública específica que vaya en contravía de lo que podemos denominar como ‘megapolíticas’ o políticas básicas de cada momento”. De este modo, los planes de desarrollo se esgrimen como herramientas substanciales del proceso de definición de política pública, en tanto se traducen en mecanismos formales a los cuales “se dirige” la acción del Estado.

---

<sup>3</sup> Es el caso de este estudio entender las políticas públicas como respuestas en las que el Estado es un actor en el proceso de construcción de políticas públicas, sin que ello quiera decir que se trata de una visión Estado-céntrica de las políticas públicas, sino más bien entendiendo tales respuestas que parten del régimen político existente, en el cual Estado, al poseer el poder formal de la enunciación de medidas tendientes a la garantía de los derechos, tiene el deber de promoverlas.

Ahora bien, la planeación territorial es uno de los resultados de la gestión gubernamental en la que las acciones del gobierno se dirigen al bienestar de la población y se articulan con las iniciativas sociales y privadas con el propósito de establecer acuerdos de desarrollo; en el caso de los entes territoriales, como los departamentos y municipios, la gestión territorial implica el establecimiento de pactos entre los distintos sectores sociales, con el fin de promover la imagen corporativa del ente y aprovechar las oportunidades que ofrece el contexto.

La gestión gubernamental del territorio implica una visión territorial del desarrollo que denota el direccionamiento de los esfuerzos descentralizados de la acción del Estado, teniendo como insumo la particularidad y potencialidades de los territorios y haciendo uso de los principios de subsidiaridad y complementariedad para alcanzar el desarrollo. El desarrollo territorial implica la acción articulada y coordinada de cada uno de los niveles gubernamentales para responder a las demandas y necesidades sociales, en la cual la función del Estado es comunicar, servir y dotar.

En ese sentido, el DNP ha propuesto una noción básica del desarrollo que será útil para canalizar el análisis de la relación entre los planes de desarrollo y la construcción de paz:

- El desarrollo es inducido por el ser humano.
- Se basa en el cambio, lo cual indica cierto descontento con la situación de partida.
- Está orientado a mejorar situaciones existentes, lo que refleja cierta fe en la capacidad de las sociedades para conducir su destino.
- Es multifacético o transversal, ya que abarca tanto aspectos económicos como institucionales, ambientales, culturales, entre otros.
- Busca establecer niveles de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades actuales con las necesidades de las futuras generaciones.<sup>4</sup>

A la luz de lo anterior, el desarrollo de los territorios determina el resultado de las acciones específicas con las que el Estado estipula el progreso de una

---

<sup>4</sup> Departamento Nacional de Planeación. “Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial”. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=qfdjeY%2bwuEM%3d&tabid=271> (acceso diciembre 3 de 2010).

sociedad y suscita la necesidad de establecer un marco de acción que permita alcanzar los objetivos planeados.

Integrar la paz a la planeación pública a través de los planes de desarrollo resulta un ejercicio de alta responsabilidad en la organización socioeconómica en el contexto local. La construcción de paz en este punto es aquella visión intermedia en la que se asocia los altos niveles de desarrollo con bajos niveles de conflicto, tal como lo señala Angelika Rettberg (2003: 18), lo que implica la necesidad de los gobiernos locales de establecer medidas tendientes a lograr la paz de la mano con cada uno de los actores que tienen que ver en el proceso de decisión.<sup>5</sup> Por ende, la construcción de paz, a la luz de los Planes de Desarrollo departamentales de Colombia, será asimilada en función de aquellos programas y subprogramas que los gobernadores de cada departamento han establecido con el fin de propiciar acciones tendientes a lograr la paz en los territorios.

## **2. Los planes de desarrollo departamentales y la construcción de paz**

Como se mencionó anteriormente, el presente trabajo ha sido concebido a la luz del análisis de los planes de desarrollo de treinta departamentos de Colombia,<sup>6</sup> en los que se analizaron los programas que contenían dichos planes que apuntaban específicamente a la construcción de paz desde el territorio. Para obtener los resultados del presente análisis, se tuvieron en cuenta los *campos de acción* a los que se dirigen los lineamientos de política pública asociados con construcción de paz, es decir, aquellas temáticas que subyacen a la construcción de paz y que inciden directamente en la existencia o no de ésta dentro de los Planes de Desarrollo. Tales campos, a su vez, son entendidos y analizados a la luz de unos denominados *subcampos de acción* que son las temáticas que inciden directamente en el entendimiento de la categoría de

---

<sup>5</sup> El Observatorio entiende la construcción de paz como el “conjunto de iniciativas, acciones, procesos y políticas públicas que, en un contexto determinado, buscan intervenir antes, durante y después de los conflictos violentos con el fin de crear condiciones para constituir comunidades y sociedades pacíficas y estables. La construcción de paz puede abordar tanto las manifestaciones coyunturales y locales de la violencia como las causas estructurales de la misma.

<sup>6</sup> No se tuvieron en cuenta los planes de desarrollo de los departamentos de Chocó y de Vaupés, además del Distrito Capital.

campo de acción,<sup>7</sup> tal como lo ilustra el cuadro 1. Para efectos del presente trabajo, se analizará la proporción en que cada uno de los campos de acción aparece referenciado en los planes de desarrollo departamentales.

**Cuadro 1:** Campos y subcampos de acción de construcción de paz.

CAMPO DE ACCIÓN	SUBCAMPO DE ACCIÓN
<b>Acción humanitaria</b>	Protección a no combatientes
	Asistencia humanitaria
	Acción contra minas antipersona y municiones sin estallar
<b>Cultura, educación y política para la paz</b>	Gobernabilidad democrática e incidencia política
	Convivencia, no violencia y educación para la paz
	Organización y empoderamiento ciudadano
	Comunicación y opinión pública
	Transformación de las relaciones de género
<b>Desarrollo y procesos socioeconómicos</b>	Economía solidaria y comercio justo
	Seguridad alimentaria
	Responsabilidad social empresarial
	Política social
	Infraestructura y provisión de servicios
	Desarrollo agrícola sostenible y recursos naturales
	Distribución de tierras, restitución, reubicación y retornos
<b>Justicia y Estado de Derecho</b>	Reforma y fortalecimiento del sistema judicial
	Promoción y protección de los derechos humanos y el DIH
	Acceso a la justicia
<b>Preparación para el postconflicto</b>	Reconciliación
	Memoria histórica
	Justicia transicional
	Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)
<b>Prevención y resolución de conflictos</b>	Pedagogía en prevención y resolución de conflictos
	Mecanismos de intervención de terceros en resolución de conflictos
	Negociaciones y procesos de paz

<sup>7</sup> La construcción de los llamados “campos de acción” y “subcampos de acción” ha sido fruto de un trabajo conjunto del Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

<b>Seguridad</b>	Reforma a la Fuerza Pública
	Concepciones de seguridad
	Control de armamento
<b>Víctimas de las violencias</b>	Apoyo espiritual
	Acompañamiento, atención integral y bienestar psicosocial
	Reparaciones
	Organización y movilización

**Fuente:** Observatorio de Construcción de Paz, Universidad Jorge Tadeo Lozano.

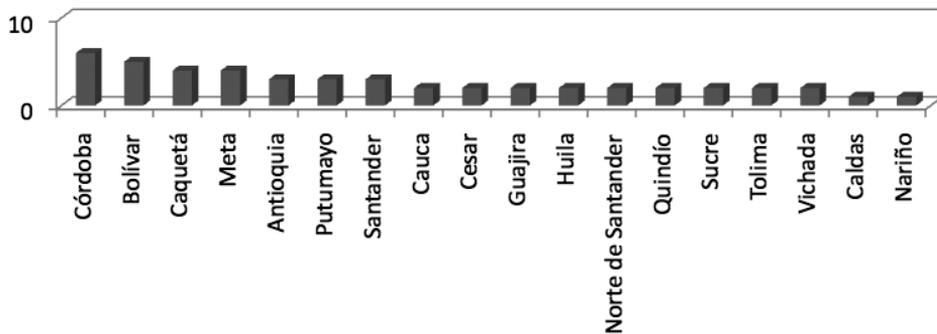
## 2.1 Acción humanitaria

Ordenados alfabéticamente, el primero de los campos de acción de construcción de paz es el de *acción humanitaria*, que en este caso será entendido como aquellos programas y proyectos tendientes a establecer los lineamientos de acción para la protección, la promoción y la ejecución del Derecho Internacional, de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, no sólo ante situaciones de conflicto, sino también ante eventos de emergencia natural y de riesgo social. Según Bouchet-Saulnier (1998: 24), la acción humanitaria incluye no sólo la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia, sino también, sobre todo en contextos de conflicto, la *protección* de las víctimas y de sus derechos fundamentales mediante labores como la defensa de los derechos humanos (*advocacy*), el testimonio, la denuncia, la presión política (*lobby*) y el acompañamiento.

Como resultado de la base de datos analizada, se tiene que para el campo de “acción humanitaria”, los planes de desarrollo departamentales que más han formulado programas dirigidos a éste han sido, en orden descendente, Córdoba, Bolívar, Caquetá y Meta, departamentos que han sido impactados por el conflicto armado de manera directa. En este sentido, es importante resaltar que la acción humanitaria propiamente dicha no ha sido prioridad de las administraciones departamentales, sino que esta función se ha delegado subsidiariamente al nivel de atención nacional (entidades como la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otros), a los organismos de cooperación internacional, e inclusive a las ONG presentes en cada departamento. De los 30 departamentos analizados, sólo 18 incluyeron dentro de sus planes

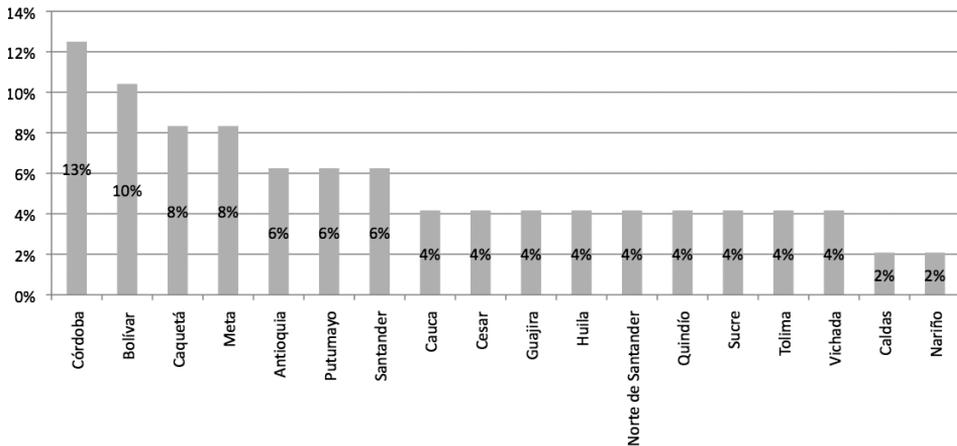
de desarrollo por lo menos un programa dirigido a sustentar mecanismos de acción humanitaria en sus territorios.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 1.** Número de programas de “acción humanitaria” incluidos en los Planes de Desarrollo por departamentos.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 2.** Participación por departamento en el campo de acción de “acción humanitaria”.

La anterior gráfica muestra el porcentaje de participación de cada uno de los departamentos que incluyen programas relacionados con acción humanitaria respecto al total de programas encontrados en el análisis de Planes de Desarrollo por departamento. Es importante señalar que del total de 30 departamentos analizados, 18 de ellos tienen lineamientos de política pública que tienen que ver con este campo, lo cual corresponde al 60% de participación del mismo.

Lo anterior quiere decir que los esfuerzos de los departamentos -a la cabeza de los actuales gobernadores- están dirigidos en buena parte a mitigar y prevenir los efectos del conflicto armado en sus habitantes a través de mecanismos de acción humanitaria. Este hecho implica, además, que en buena medida los gobiernos locales son consientes -por lo menos desde la planeación- de los efectos que produce el conflicto en términos humanitarios, específicamente en cuanto a violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

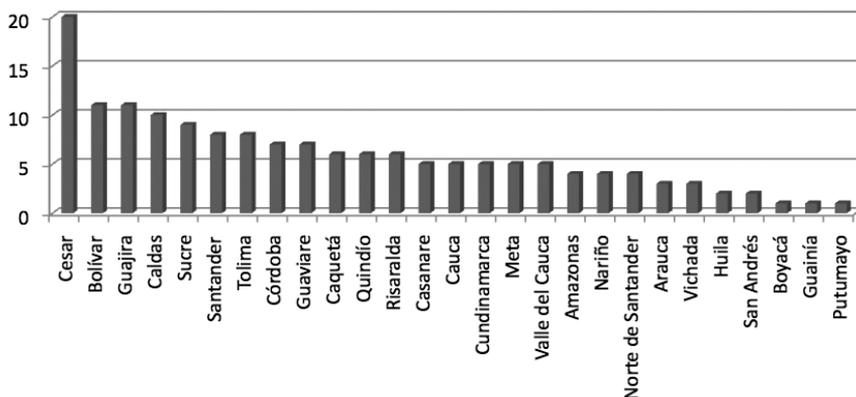
## 2.2 Cultura, educación y política para la paz

El segundo de los campos de acción analizados es el de *cultura, educación y política para la paz*; este campo comprende todas aquellas medidas de carácter social, civil y político orientadas a crear estilos de vida pacíficos y condiciones de paz y convivencia social en los ciudadanos. Vicent Martínez Guzmán (2004: 12) explica que para poder construir una cultura de paz se deben crear “nuevas formas de cultivar las relaciones entre los seres humanos y entre estos y la naturaleza para incrementar las posibilidades humanas de vivir en paz” y “reconstruir los momentos, actitudes, instituciones, etc. que a lo largo de la historia han servido para organizarnos pacíficamente”. De tal manera, la cultura de paz va de la mano de los mecanismos educacionales con los que se llega al sujeto; la educación, la cultura y la política para la paz se ganan en la medida en que se ejecuten acciones de paz desde cada uno de los individuos que actúan en sociedad.

En los planes de desarrollo departamentales, 27 de los 30 departamentos analizados han orientado sus esfuerzos a la implementación de mecanismos de cultura, educación y política para la paz; entre ellos, Cesar, Bolívar, La Guajira, Caldas y Sucre han sido los departamentos que más destacaron para

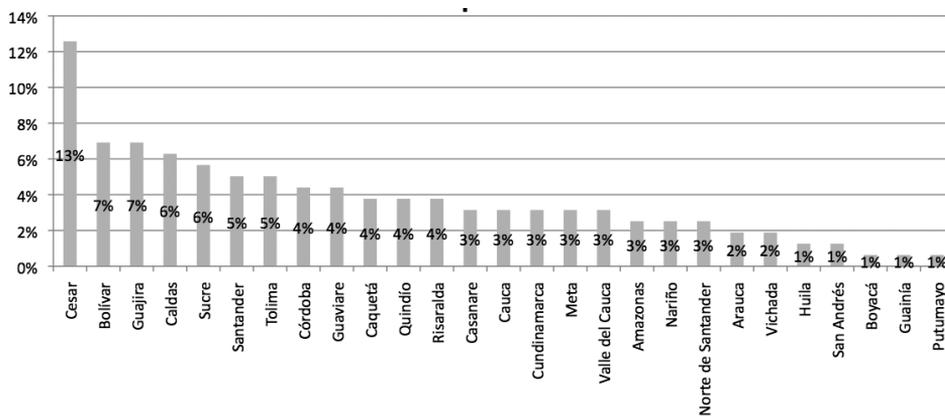
este campo de acción de la Construcción de Paz, tal como se aprecia en la gráfica 3.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 3:** Número de programas de “cultura, educación y política para la paz” incluidos en los Planes de Desarrollo por departamentos.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 4.** Participación por departamento en el campo de acción de “cultura, educación y política para la paz”.

El 90% de los departamentos analizados incluyen dentro de sus Planes de Desarrollo lineamientos que tienen que ver con la cultura, educación, y política para la paz; de esta cifra, el departamento más representativo es Cesar, que representa el 13% del total de este campo de acción.

Dado lo anterior, se puede decir que en la visión de los entes de gobierno departamental, la paz se construye desde los espacios académicos y lúdicos. Muchos de éstos le apuestan al fomento del deporte como pilar de la cultura de paz; otros tantos creen en el fomento de la cultura ciudadana como eje articulador de la cultura de paz. La promoción de la democracia y la acción organizada de los ciudadanos también es una de las apuestas de los planes de desarrollo departamentales. En este sentido, la cultura, educación y política para la paz es una temática casi generalizada en los planes de desarrollo departamentales vigentes; los lineamientos de acción de los departamentos se encuentran relacionados implícitamente con la cultura de paz, en tanto se trate de “hechos” que fomenten la paz en la comunidad.

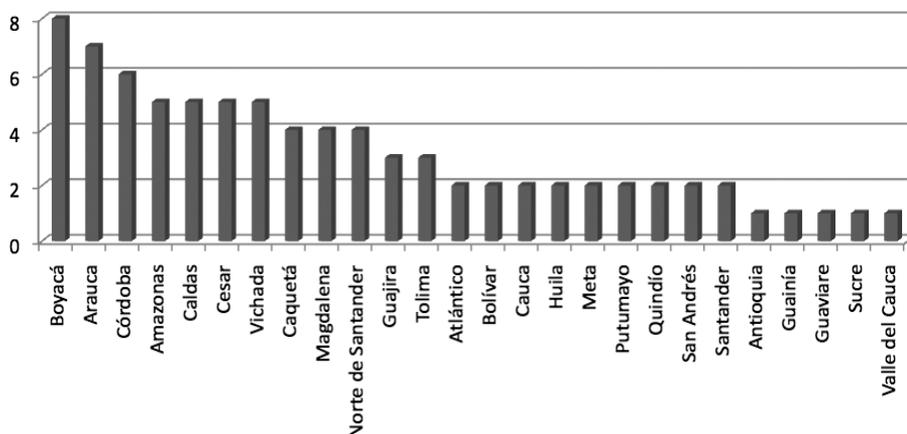
Se evidencia el énfasis en la educación en derechos humanos como medida básica para construir paz en los territorios (como es el caso de Cesar y Córdoba) y la promoción del derecho internacional humanitario en el caso de departamentos que han sido escenarios de enfrentamientos armados (Bolívar y Tolima son buenos ejemplos).

### **2.3 Desarrollo y procesos socioeconómicos**

En tercera medida, se analizó el campo de acción de *desarrollo y procesos socioeconómicos*, con el cual se pretendía explorar aquellos lineamientos de política pública que buscasen el desarrollo y el bienestar socioeconómico de las poblaciones. Se tuvieron en cuenta como elementos de desarrollo aquellas acciones que buscasen impactar positivamente en las poblaciones vulnerables (madres cabeza de hogar, discapacitados, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas de la tercera edad y comunidades étnicas, básicamente) y en la población en general, pero que concretamente desde los planes de desarrollo apuntaran a la construcción de paz. Huelga decir que lo anterior no fue tarea fácil, bien porque los planes de desarrollo no necesariamente asocian explícitamente la noción de desarrollo con la de construcción de paz, bien porque

se formulan programas y subprogramas que apuntan al desarrollo de las poblaciones sin considerarlos como acciones dirigidas a establecer aportes para la paz.

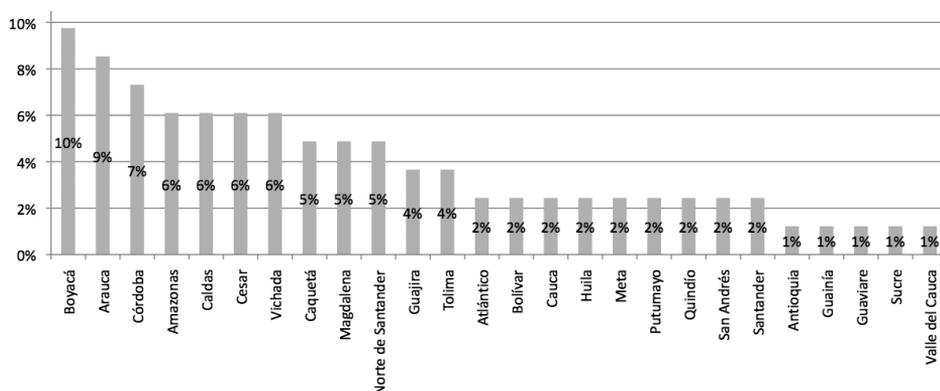
**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 5.** Número de programas de “desarrollo y procesos socioeconómicos” incluidos en los Planes de Desarrollo por departamentos.

En este caso, Boyacá representa el 10% de los programas de desarrollo y procesos socioeconómicos; tal departamento cuenta con 8 de los 82 programas relacionados con éste campo de acción identificados a lo largo del análisis de todos los departamentos. Arauca a su vez tiene el 9%, correspondiente a 7 programas específicos que apuntan a este campo de acción y a sus respectivos subcampos. El porcentaje total del campo de acción sobre el total de los departamentos analizados es del 87%, lo cual significa que gran parte de los Planes de Desarrollo incluyen programas que asocian dos variables sociales interdependientes: Desarrollo y Paz.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 6.** Participación por departamento en campo de acción de “desarrollo y procesos socioeconómicos”.

En esta categoría de análisis se aprecia cómo departamentos como Boyacá no hablan de paz como uno de los resultados al final del periodo de gobierno, sino que el énfasis del plan es generar condiciones de desarrollo socioeconómico para cada uno de los sectores de la población, tal y como lo señala la Ley 152 de 1994.

La mayoría de los programas que promueven el desarrollo como instrumento para la construcción de paz están relacionados con la política social, si bien este es uno de los ejes de acción prioritarios en el marco de la planeación regional. Ahora bien, por política social se entiende al conjunto de medidas que los gobiernos implementan para lograr el acceso a los servicios sociales, especialmente a la población vulnerable de la sociedad, quienes son los que más dificultad tienen para acceder a los mismos. De esta manera, para el análisis de los planes de desarrollo se tuvieron en cuenta aquellas medidas de los gobiernos departamentales que buscan garantizar el goce de los derechos de los sectores poblacionales más vulnerables.

Así, de los treinta departamentos estudiados, sólo 4 de ellos no incluyeron el tema del desarrollo, asociado a la construcción de paz, como es el caso de Cundinamarca, Casanare, Risaralda y Nariño. Ciertamente no podría decirse

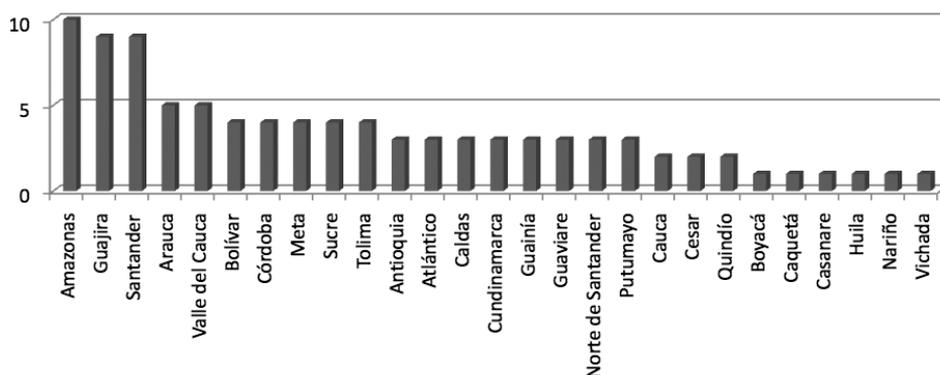
que tales departamentos no hablen de desarrollo y procesos socioeconómicos, ni mucho menos que obvien las temáticas que abarca esta categoría, sino que precisamente son departamentos que ponen énfasis en otros subcampos de acción que hablan directamente de acciones dirigidas a construir paz en los entes territoriales.

## 2.4 Justicia y Estado de Derecho

Por *Justicia y Estado de Derecho* se comprende todas aquellas acciones encaminadas a establecer un ordenamiento jurídico que propenda por la construcción de paz en los entes territoriales. Esto implicaría que la normatividad debe ser accesible para todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones y oportunidades (Carbonell *et al.*, 2002: 36) y que la justicia se aplica a todos los ciudadanos de manera uniforme.

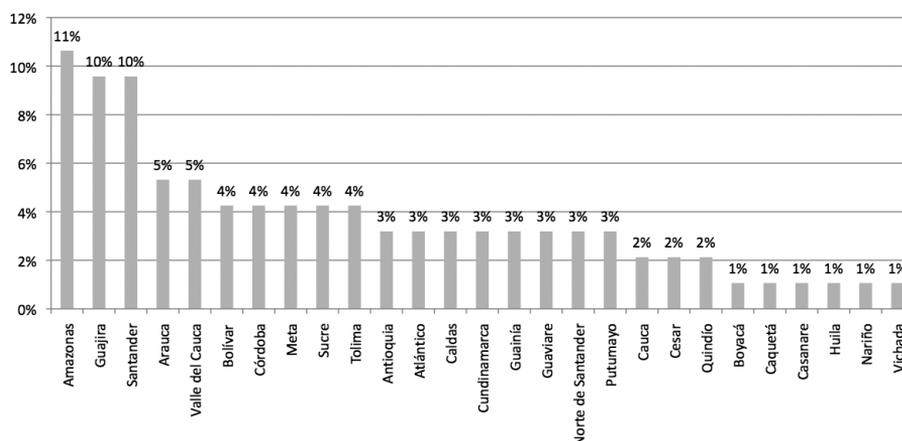
Es decir, esta categoría abarca todas aquellas acciones que impliquen movimiento del aparato judicial en pro de la construcción de paz en los departamentos, así como el acceso de los ciudadanos al sistema de justicia y las acciones de promoción y protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en los mismos.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 7.** Número de programas de “Justicia y Estado de Derecho” incluidos en los Planes de Desarrollo por departamentos.

**Fuente:** Base datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia



**Gráfica 8.** Participación por departamento en campo de acción “Justicia y Estado de Derecho”.

En el caso de este campo de acción, Amazonas, con una participación del 11% en el total de los programas, y Guajira y Santander -ambos con una participación del 10%- son los departamentos que más buscan promover programas y subprogramas tendientes a establecer un sistema judicial fuerte y de fácil acceso. Tales departamentos contienen programas de lucha contra la impunidad, promoción de los derechos humanos, apoyo al sistema de justicia y capacitación a funcionarios públicos en Derecho Internacional Humanitario, entre otros. Se observa, así, que este campo de acción es uno de los más reiterados en términos de construcción de paz dentro de los planes de desarrollo de los departamentos colombianos.

Es importante indagar cuál es el sentido de que un departamento no incluya este campo de acción dentro de su planeación cuatrienal, pues los temas concernientes a la justicia son considerados, *grosso modo*, un pilar de la planeación territorial, dado que garantizarían el cumplimiento de la ley y del orden.

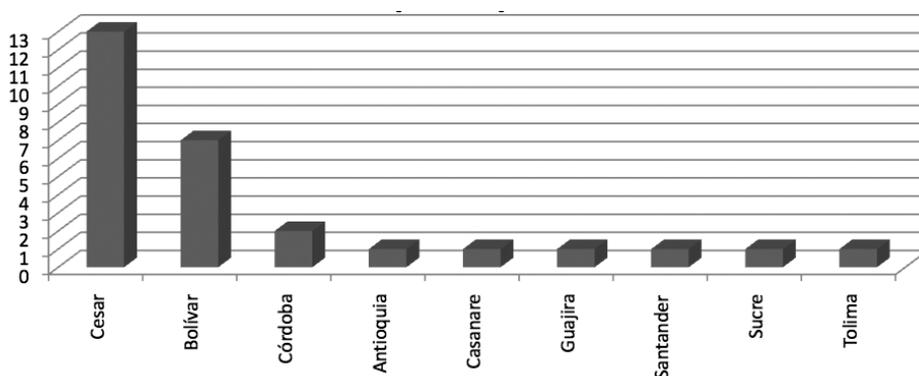
## 2.5 Preparación para el posconflicto

El quinto campo de acción que comprende el presente avance de investigación es aquel que habla de *la preparación para el posconflicto*, entendiendo

esta categoría como todas aquellas medidas destinadas a establecer un marco de acción en el caso de un cese del conflicto, ya sea por medios políticos o militares, o en el caso de una situación en la que los actores militares participantes del conflicto dejen de participar en los enfrentamientos, asimilándolo a un “posconflicto total”<sup>8</sup> (Garzón *et al.*, 2003: 14).

La preparación para el posconflicto incluye todos aquellos mecanismos de justicia transicional, las herramientas para conseguir la reconciliación social y política, las acciones propias para la memoria histórica y la desmovilización, el desarme y la reintegración de los actores militares, y, en general, las medidas que busquen favorecer una sociedad reconciliada.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 9.** Número de programas de “preparación para el posconflicto” incluidos en los Planes de Desarrollo por departamentos.

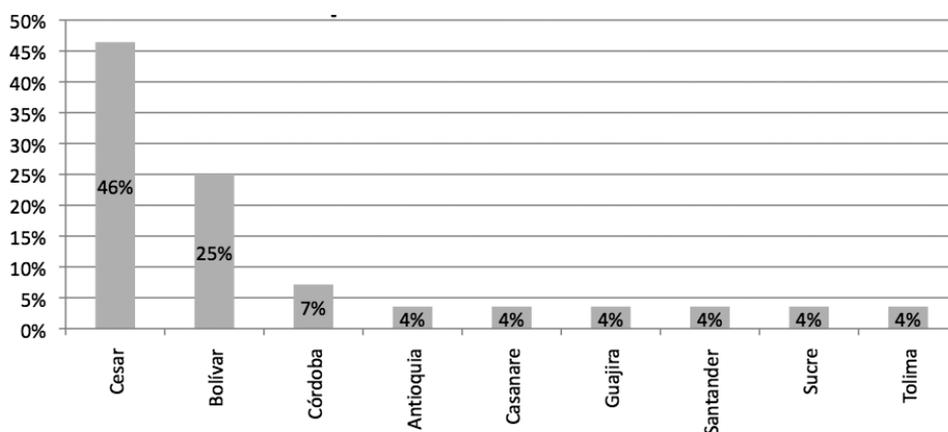
Cesar, Bolívar y Córdoba son los departamentos que más programas apuntan a una preparación para el posconflicto. Aunque estos departamentos buscan establecer medidas locales para propiciar un espacio de posconflicto, se apoyan explícitamente en el nivel nacional para alcanzar estos objetivos.

<sup>8</sup> Entiéndase por ‘posconflicto total’ aquel momento en el que “se logra la solución del conflicto por un acuerdo de paz o porque una de las partes se impuso a la otra”, diferenciándose del ‘posconflicto parcial’ que es el momento en el cual “uno de los miembros de las fuerzas armadas deja de combatir” (Garzón *et al.*, 2003: 14).

Departamentos como Sucre y Tolima enuncian dentro de sus lineamientos sólo un programa que apunta al tratamiento con la población desmovilizada, y a la generación de confianza en los espacios institucionales para propiciar la reconciliación social, respetivamente. Esto deja ver que los escenarios en los que se mueven los departamentos en cuanto a preparación para el posconflicto son escasos, y vale la pena recalcar que este es uno de los campos de acción que menos departamentos incluyen en sus estrategias de planeación territorial.

Tal como se aprecia en la gráfica 10, Cesar tiene una participación del 46% en los 28 programas de preparación para el posconflicto, seguido de Bolívar con el 25%, Córdoba con el 7%, y Antioquia, Casanare, Guajira, Santander, Sucre y Tolima, cada uno de ellos con el 4% de participación en el total de este campo. Es preciso señalar que el Plan de Desarrollo del Cesar evidencia una especial preocupación por el tema de la paz, lo cual es congruente con la fundación (en el 2008) del Programa de Desarrollo y Paz del Cesar, liderado por la Gobernación y otras entidades y agencias.<sup>9</sup>

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 10.** Participación por departamento en campo de acción “preparación para el posconflicto”.

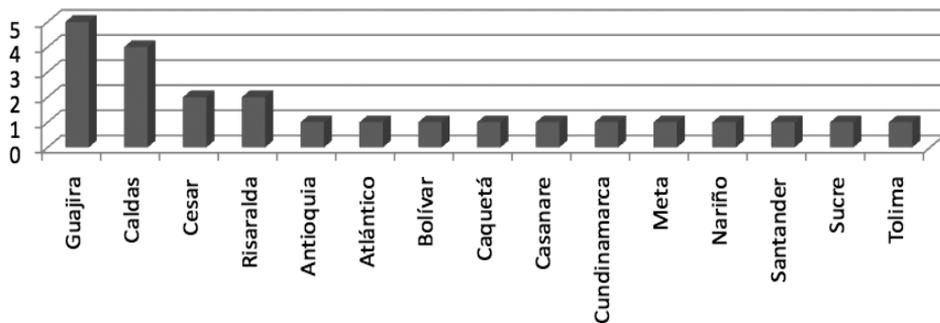
<sup>9</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, la Embajada de Suecia, Redprodepaz, la Fundación Prosierra Nevada de Santa Marta y los programas de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el Bajo Magdalena y Montes de María.

## 2.6 Prevención y resolución de conflictos

El sexto campo de acción hace referencia a la *prevención y la resolución de conflictos*, que es la temática que alude al análisis y solución permanente de un problema: es “un proceso de cambio en los sistemas político, social y económico”, en el que se tienen en cuenta tanto las necesidades individuales como grupales, las necesidades de identidad y reconocimiento y las transformaciones institucionales pertinentes para satisfacer dichas necesidades. En ese marco, la “resolución de conflictos significa la terminación del conflicto a través de métodos analíticos y que se dirigen a la raíz del problema [...] como opuesto a una mera gestión o ‘ajuste’ [...]” (Burton, 1989: 1).

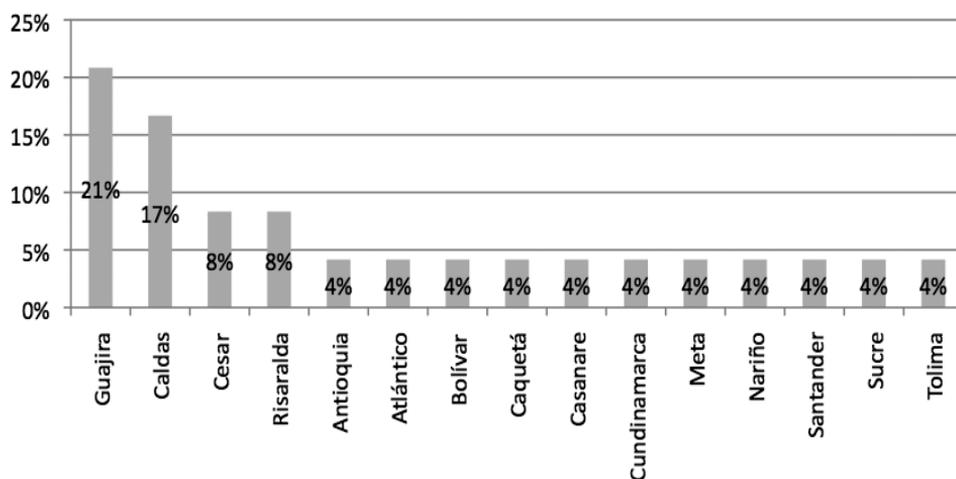
En las gráficas 11 y 12 se ilustra cuáles son los departamentos que han formulado programas orientados a la prevención y resolución de conflictos; se puede apreciar que La Guajira y Caldas puntúan la lista, con 5 y 4 programas dirigidos a la prevención y resolución de conflictos -21% y 17%, respectivamente-, seguido en su orden de Cesar y Risaralda con 2 programas cada uno -8%- y Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Meta, Nariño, Santander, Sucre y Tolima con un programa -4%-

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 11.** Número de programas de “prevención y resolución de conflictos” incluidos en los Planes de Desarrollo por departamentos.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 12.** Participación por departamento en campo de acción “prevención y resolución de conflictos”.

De este análisis se tiene que 15 de los 30 departamentos contienen dentro de los lineamientos de política pública de sus Planes de Desarrollo, programas relacionados con la prevención y la resolución de conflictos; en este caso, destaca el subcampo de acción de “pedagogía en prevención y resolución de conflictos” (ver tabla 1) que corresponde al 71% de los programas de este campo en los departamentos.<sup>10</sup> El 29% restante corresponde al subcampo de acción de “mecanismos de intervención de terceros en resolución de conflictos”, lo cual quiere decir que el subcampo de acción de “negociaciones y procesos de paz” no fue una de las temáticas priorizadas por los entes territoriales departamentales.

Lo anterior se explica en función de que el tema de las negociaciones y los procesos de paz no es precisamente un tema en la agenda departamental a la hora de formular los Planes de Desarrollo, sino que ha sido una temática manejada por el nivel nacional donde los departamentos, a la cabeza de los gobernadores, siguen los lineamientos definidos por las entidades de ese orden.

<sup>10</sup> El campo de acción de prevención y resolución de conflictos tuvo en total 24 programas hallados; 17 de ellos, corresponden con el subcampo de acción de ‘pedagogía en prevención y resolución de conflictos’.

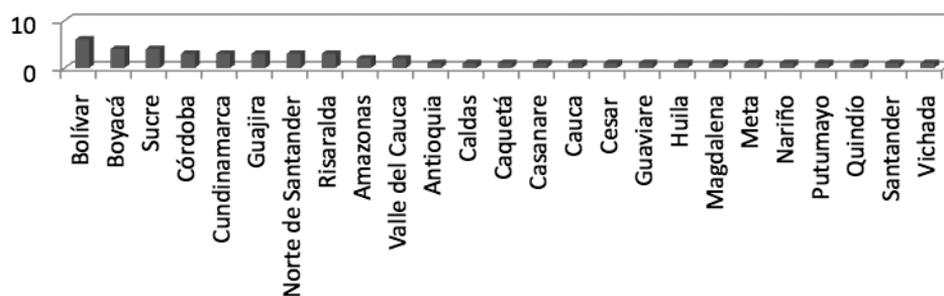
## 2.7 Seguridad

El campo de acción de *seguridad*, para efectos de éste análisis, hace referencia al concepto de ‘seguridad humana’, que implica “que todas las personas tengan la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas, especialmente aquellas que viven en situaciones de extrema vulnerabilidad, sea en contextos de guerra o marginación, en el que las instituciones tienen la obligación de proporcionar protección y garantizar su supervivencia” (Mesa, 2009: 3). Esta concepción ubica la persona como sujeto último de la seguridad, restringe la proyección de Estado en términos armamentistas y coercitivos, pone el acento en la prevención más que en la reacción y asocia la seguridad con la convivencia y el desarrollo.

En este sentido, la seguridad como campo de acción para el análisis de lineamientos de política pública es vista como aquellas medidas destinadas a la protección humana a través de un sistema institucional definido. Incluye las medidas relacionadas con reformas a la fuerza pública, el control de armamento y cambios en las concepciones de seguridad en las instituciones del Estado y en la sociedad en general.

En términos de los Planes de Desarrollo Departamentales, se tiene que en el 87% de los departamentos analizados existen programas relacionados con seguridad como herramienta para la construcción de paz. El 13% restante corresponde a los departamentos de Arauca, Atlántico, Guainía, San Andrés y Tolima, que no incluyen dentro de sus lineamientos programas de este tipo.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.

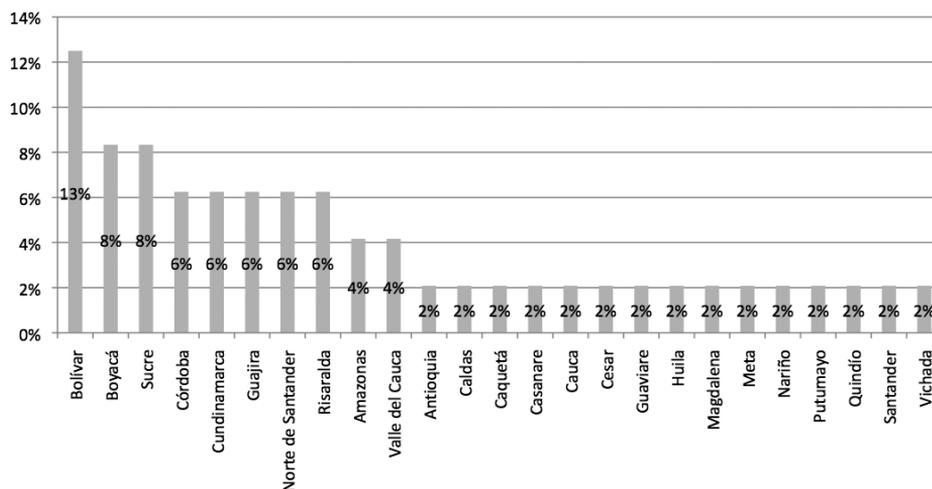


**Gráfica 13.** Número de programas de “seguridad” incluidos en los Planes de Desarrollo por departamentos.

Si bien este campo de acción es representativo en el conteo de programas por departamento, vale recalcar que la participación de los departamentos en este mismo es relativamente baja, en cuanto a que la mayoría de los departamentos sólo tienen 1 programa relacionado con este campo.

El departamento que en este caso encabeza la lista es Bolívar, que tiene 6 programas de seguridad relacionados con construcción de paz (13%); lo siguen en su orden Boyacá y Sucre, cada uno con 4 programas (8% cada uno), Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Norte de Santander y Risaralda con 3 programas (6% cada uno); Amazonas y Valle del Cauca con 2 programas (4% cada uno), y Antioquia, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Santander y Vichada, con 1 programa de seguridad (2% cada uno), tal como se ilustra en las gráficas 13 y 14.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 14.** Participación por departamento en campo de acción “seguridad”.

La orientación de los Planes de Desarrollo en materia de seguridad está determinada en buena parte en el tema de concepciones de seguridad, destacando en este sentido la seguridad preventiva, el mejoramiento de la capacidad de

respuesta institucional de la Fuerza Pública ante contextos y eventos de riesgo para las personas, la consolidación de sistemas de alertas tempranas que fortalezcan la prevención de riesgo de violaciones masivas e individuales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, entre otros.

En cuanto a reforma a la Fuerza Pública, aparecen en el espectro los programas orientados a mejorar la estructura y modos de operar de las Fuerzas Armadas y de la Policía en cada departamento, haciendo hincapié en programas que buscan lograr un trabajo articulado entre estas instituciones, de manera que el saldo social sea mayor seguridad para los ciudadanos.

## 2.8 Víctimas de las violencias

El octavo campo de acción que se tuvo en cuenta para el análisis de los Planes de Desarrollo de los 30 departamentos investigados es *víctimas de las violencias*, que es interpretado como aquellas acciones que buscan atender, mitigar y corregir los efectos de la violencia sobre las víctimas.

Para Johan Galtung existen tres tipos de violencia que llegan a acoger las violencias a las que aquí se refiere: i) *violencia directa*, es aquella que hace referencia a un acto o evento cometido por un actor concreto; ii) *violencia estructural*, es el tipo de violencia asociada a un proceso latente en la que no hay un actor cometiendo el hecho violento; en este caso, “está edificada dentro de la estructura y se manifiesta como un poder desigual y, consiguientemente, como oportunidades de vida distintas” y, iii) *violencia cultural*, que comprende aquellos mecanismos provenientes de la religión, la costumbre, la ideología, el arte, el lenguaje y la ciencia para legitimar la violencia directa y/o la violencia estructural. (Galtung, 1969: 37). Lo anterior define la violencia como comportamientos que buscan agredir o dañar física, psicológica o emocionalmente a una persona, a nivel político, socioeconómico, intrafamiliar, de género o interracial, entre otros.

La víctima es entendida como la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales, según la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). Esta ley encierra a las víctimas como asociadas a una situación de conflicto armado;

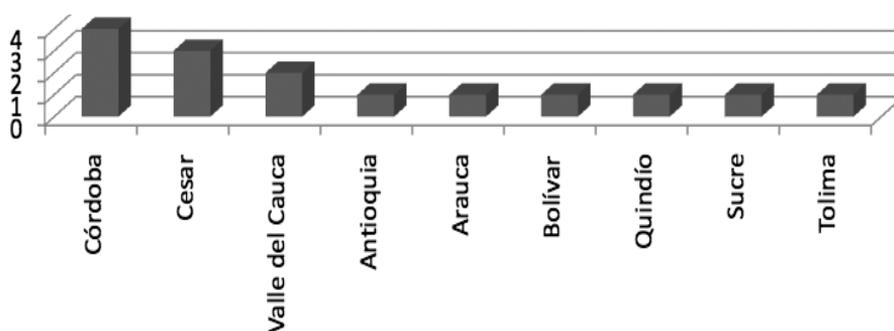
sin embargo, en el análisis actual el concepto de víctima no necesariamente está asociado a un proceso de enfrentamiento armado entre actores, sino que se tiene en cuenta que las víctimas son todas aquellas personas sobre las cuales recae un hecho violento (por ejemplo la violencia intrafamiliar o racial).

En los departamentos examinados, se evidencia que este campo de acción es el que menos irrumpe como medida de acción de los gobiernos departamentales desde sus Planes de Desarrollo: sólo 9 departamentos -es decir, el 30% sobre el total general de los 30 departamentos analizados-, incluyen en sus lineamientos programas destinados a la atención de las víctimas de las distintas violencias.

Observando las gráficas 15 y 16, se tiene que Córdoba es el departamento que lleva el liderazgo en este campo con 4 programas, los cuales están relacionados con la atención integral de las víctimas, el fortalecimiento del sistema local de atención a desplazados y víctimas, la articulación con el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD) y la reparación y restitución de derechos.

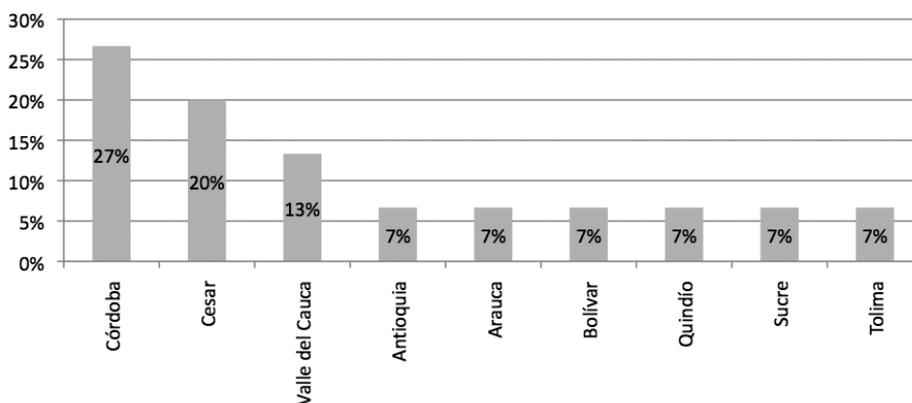
Cesar cuenta con 3 programas relacionados con víctimas de las violencias (20%), Valle del Cauca con 2 (13%) y Antioquia, Arauca, Bolívar, Quindío, Sucre y Tolima con 1 programa (7% cada uno).

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 15.** Número de programas de “víctimas de las violencias” incluidos en los Planes de Desarrollo por departamentos.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 16.** Participación por departamento en campo de acción “víctimas de las violencias”.

Para este campo de acción, el subcampo que más programas agrupa es el de ‘reparaciones’, que tiene el 40% del total de programas para este campo; de la misma manera, el subcampo de ‘acompañamiento a víctimas, atención integral, y bienestar psicosocial’ le corresponde un 40% de los programas, en tanto que el 20% restante es relacionado con el componente de ‘organización y movilización’ de víctimas con sólo un programa en los departamentos de Bolívar, Córdoba y Quindío.

## Conclusiones

El análisis de los Planes de Desarrollo de 30 de los 33 departamentos de Colombia (incluyendo el Distrito Capital) conlleva a un esfuerzo cuantitativo que implica la medición de la cantidad de programas que cada departamento tiene relacionados específicamente con construcción de paz. Pese a que los datos numéricos muchas veces hablan por sí solos, no es cierto que *cantidad* sea equiparable a *calidad*. En este caso, el trabajo no es medir la gestión de las gobernaciones en cuanto a construcción de paz a la luz de los Planes de Desarrollo; la pretensión fue presentar datos que permitieran describir la

situación de la construcción de paz como eje estratégico en la planeación de los entes territoriales departamentales con el fin de tener una visión que permita establecer proposiciones válidas para que en la agenda política se incluya la construcción de paz como una política pública de impacto nacional, regional, departamental y municipal.

Analizando uno a uno los campos de acción que el Observatorio de Construcción de Paz consideró para su labor investigativa, se encontró la proporción en que los departamentos participaron en cada uno de ellos. Para el caso de ‘acción humanitaria’, el 60% de los departamentos incluye dentro de los lineamientos de su Plan de Desarrollo vigente programas relacionados con este campo, lo cual puede implicar cambios significativos en el nivel de atención de las víctimas y de la población vulnerable.

La participación de los departamentos en el campo de acción ‘cultura, educación y política para la paz’ es del 90%; esta cifra demuestra que una de las orientaciones de los departamentos en materia de construcción de paz son las medidas destinadas a la organización ciudadana, la educación para la paz, la gobernabilidad democrática y la incidencia política, siendo estos, los subcampos que más se repiten.

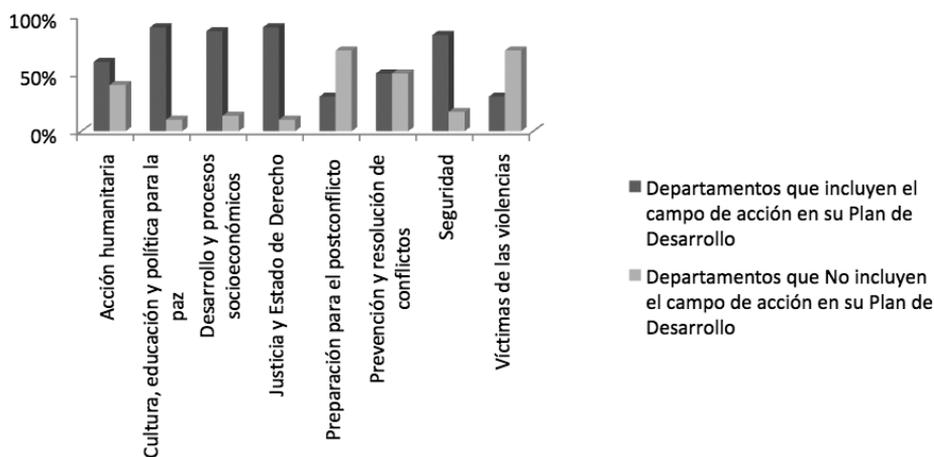
Para el campo de acción de ‘desarrollo y procesos socioeconómicos’, el porcentaje del 87% de participación de los departamentos en los temas de construcción de paz expresa que, a pesar que muchas veces quienes formulan los planes de desarrollo no son conscientes de que muchas de las variables que estipulan están asociadas a la construcción de paz, la necesidad de articular desarrollo y paz desde las regiones sigue siendo uno de los lineamientos bandera con los cuales los territorios establecen sus prioridades de desarrollo. El campo de ‘Justicia y Estado de Derecho’ tiene una proporción de 90% de departamentos que incluyen programas que lo relacionan, lo que puede denotar un avance en cuanto a la consideración de que un sistema judicial fuerte favorece la protección de los derechos de las personas.

En el caso de ‘prevención y resolución de conflictos’, existe una proporción de 50-50, lo cual demuestra la necesidad de incluir estas temáticas dentro de las prioridades de los gobiernos territoriales para establecer un marco de paz desde la ciudadanía. El campo de acción de ‘seguridad’ tiene una proporción de 83% de departamentos que incluyen este campo en sus planes de desarrollo,

lo que denota que ésta es una preocupación casi generalizada por los gobiernos departamentales, pero que no debe ser descuidada en cuanto a construcción de paz se refiere.

Es importante resaltar los campos de acción de ‘preparación para el pos-conflicto’ y ‘víctimas de las violencias’, pues son los campos en los que la participación de los departamentos es más baja (en ambos casos, la participación es de sólo el 30%). Muchas veces, esto puede deberse a que los departamentos no son conscientes de la importancia que tienen como actores esenciales en el proceso de la paz, o simplemente delegan esta responsabilidad a un nivel subsidiario. La anterior información se ilustra en la gráfica 17.

**Fuente.** Base de datos Planes de Desarrollo Departamentales, Observatorio de Construcción de Paz, UJTL. Elaboración propia.



**Gráfica 17.** Proporción de participación de los departamentos por campo de acción.

En general, en la construcción de la base de datos de esta investigación, no se encontró que los Planes de Desarrollo tuvieran especial preocupación por el tema de la paz; empero, se encontraron esfuerzos válidos en departamentos que han padecido el conflicto en sus territorios, como son los casos de Cesar, Córdoba, Bolívar, La Guajira, Antioquia, Santander, Sucre y Tolima, que son

los que tienen más programas dirigidos a los campos de acción de construcción de paz utilizados como categorías de análisis. Muchas veces, lo anterior es fruto de una sociedad que cada vez más busca organizarse en función del logro de la paz y que pretende articular sus planes de desarrollo con los Programas de Desarrollo y Paz que operan en muchos de los departamentos resaltados. Sin duda, esta labor deberá tenerse en cuenta para la formulación de los planes de gobierno que en 2011 estarán presentando los candidatos de las elecciones regionales del 30 de octubre y para los posteriores Planes de Desarrollo departamentales y municipales.

Si bien la construcción de paz debería ser un compromiso tanto del Estado como de la ciudadanía, es necesario que quienes representen las instituciones estatales tengan prioridad para cimentar una política pública de construcción de paz que sobrepase las barreras de los períodos de gobierno. Una política pública de construcción de paz, sin duda, deberá circunscribir una gran cantidad de actores y temáticas, pues la construcción de paz no se limita a un contexto; se debe tratar de un proceso de construcción social que enmarque el papel de las instituciones gubernamentales y las acciones de concertación entre los distintos actores e instancias de toma de decisión, para obtener resultados substanciales.

Los Planes de Desarrollo analizados en la presente investigación son sólo una herramienta a tener en cuenta en el análisis de política pública para la construcción de paz. La planeación territorial debe pretender avanzar hacia la consolidación de una estructura estatal que dé cuenta de un movimiento constante hacia la paz; es el “Estado en Acción” del que habla el profesor Alejo Vargas: “La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas” (Vargas, 1999: 56).

Un Estado articulado institucionalmente deviene en beneficios evidentes para la sociedad en general. En este sentido, es importante señalar la necesidad de que los municipios y los departamentos trabajen articuladamente en la construcción de la paz, aunando esfuerzos que favorezcan la ejecución de una política de paz que llegue a todos los sectores poblaciones y que no se quede en estrategias meramente militares y políticas para superar el conflicto. Es conveniente una visión integral de la paz, expresando la necesidad de medidas que apunten a su construcción en el corto, mediano y largo plazo y que incluyan la participación ciudadana de manera constante.

## Bibliografía

- AGUILAR, Luis. 1984. "Estado, Régimen y Sistema Político" en *Teoría y Política en América Latina*, coordinado por Juan Vega. México: CIDE.
- BOUCHET-SAULNIER, Françoise. 2001. *Diccionario Práctico de Derecho Humanitario*. Madrid: Ediciones Península.
- BURTON, John. 1996. *Conflict Resolution: Its language and processes*. London: The Scarecrow Press
- BURTON, John. 1989. "La resolución de conflictos como sistema político." En *Working Paper* No. 1. Virginia: Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University. En: <http://icar.gmu.edu/La%20Resolucion.pdf>
- CAMP, Eduard. 1999. *Manual de Prevención y Resolución de Conflictos: Conciliación, Mediación, Negociación*. Barcelona: Editorial Ariel.
- CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano y VÁZQUEZ, Rodolfo, coord. 2002. *Estado de Derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- CHETAIL, Vicent. 2009. *Post-conflict Peacebuilding. A Lexicon*. Oxford: Oxford University Press.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, en:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Abril de 2009. "Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial". En:  
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=qfdjeY%2bwuEM%3d&tabid=271>
- GALTUNG, Johan. 1969. *Violence, Peace and Peace Research*. En *Journal of Peace Research* N° 3.
- GARZÓN, Juan; PARRA, Adela y PINEDA, Ana. 2003. "Posconflicto en Colombia: coordenadas para la paz", Trabajo de grado en Derecho, Pontificia

Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Departamento de Derecho Procesal.

LEDERACH, John. 1998. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Gernika Gogoratz.

LEY 152 de 1994, en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>

LEY 975 de 2005, en: <http://www.eclac.cl/oig/doc/COL2005Ley975.pdf>

MARTÍNEZ, Vincent. 2004. "Cultura de Paz." En Mario López *Enciclopedia de Paz y Conflictos*. Granada: Editorial Universidad de Granada.

MESA, Manuela. *Paz y Seguridad. Manual para la Sostenibilidad*. Unesco-Etxea. En:

[http://www.ceipaz.org/images/contenido/16\\_paz\\_seguridad\\_castellano.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/16_paz_seguridad_castellano.pdf)

RETTBERG, Angelika. 2003. "Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto." En *Revista de Estudios Sociales* N° 15

RETTBERG, Angelika, comp. 2010. *Conflicto armado, Seguridad y Construcción de Paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política.

ROTH, André. 2006. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

VARGAS, Alejo. 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

## PERSPECTIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ: LA RELACIÓN CON EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

Lina Dayana Álvarez Montoya

*Investigadora*

*Observatorio de Construcción de Paz*

*Universidad Jorge Tadeo Lozano*

*lina.alvarezm@utadeo.edu.co*

Colombia es un país que enfrenta dos fenómenos antagónicos y a la vez conexos: al tiempo que vive y recibe los impactos de un conflicto armado prolongado, criminalidad ligada a las mafias -en especial del tráfico de drogas- y condiciones de pobreza y desigualdad socioeconómica con índices altamente preocupantes,<sup>1</sup> genera acciones inéditas y dinámicas desde los gobiernos centrales y locales, la sociedad civil y la comunidad internacional para conseguir la formación de una sociedad en paz.

Para señalar los esfuerzos que se han hecho para mejorar la condición de vida de las personas que han sido afectadas por el conflicto armado interno, se presenta la dificultad de establecer un consenso sobre el año de inicio de la confrontación, aunque la década de los ochentas marcó una diferencia con el recrudecimiento del terrorismo y el auge del narcotráfico. Por consiguiente, para esta época, el gobierno nacional diseñó estrategias como el Plan Especial de Cooperación Internacional en la administración de Virgilio Barco, que buscaba luchar contra el narcotráfico y sus efectos sobre la población civil, o una década después, el Plan Colombia (1999) que tenía como objetivo lograr la paz y el desarrollo social mediante diálogos con los grupos insurgentes, lucha contra el narcotráfico, fortalecimiento institucional y militar y la recuperación económica y social (PNUD, 2005: 204). No obstante, Palacios y

---

<sup>1</sup> Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el coeficiente Gini nacional en el año 2002 fue de 0,594 y en el año 2009 de 0,578, lo que muestra un alto nivel de desigualdad en el país. (El Coeficiente de Gini mide la distribución del ingreso, siendo 0 la distribución más equitativa posible y 1 la mayor concentración del ingreso). El índice de pobreza nacional en el año 2002 fue del 53,7% y en el año 2009 de 45,5%.

[http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=57&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=66)

Safford (2002) señalan que en ninguno de los cuatro períodos presidenciales que antecedieron al de Andrés Pastrana se consiguió articular políticas de paz eficaces, coherentes, ni continuas.

A nivel departamental, las gobernaciones están en capacidad de favorecer políticas para la construcción de la paz, según las necesidades de su territorio, mediante el diseño e implementación de sus Planes de Desarrollo. En contraste, ante la incapacidad de la Fuerza Pública para tener presencia en todo el territorio nacional y proveer seguridad a todos los habitantes, la escasa presencia de las organizaciones del Estado en las zonas vulnerables, el aumento en el índice de pobreza (en los últimos 30 años, la pobreza rural ha aumentado de 40% hasta el 87% (PNUD, 2003: 42)) y la persistencia de ataques terroristas, acciones subversivas, homicidios, masacres, desplazamiento forzoso, secuestros y extorsiones, han tenido como respuesta por parte de la sociedad civil, “propuestas de acción que pretenden generar cambios en los espacios económicos, políticos, sociales y culturales que han sido cooptados por los actores del conflicto armado” (García, 2009: 18), a través de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.

Así, el objetivo de este artículo es comparar las labores realizadas para la construcción de paz en Colombia en las regiones mediante los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y los proyectos planteados en los Planes de Desarrollo Departamentales para el período 2008-2011. De esta forma, se busca evidenciar si existe alguna relación entre los esfuerzos regionales y el trabajo que proponen los gobiernos departamentales. Considerando que los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP) buscan crear oportunidades de desarrollo de las capacidades de los habitantes para la superación de la pobreza y promoción del desarrollo, en este documento se hará énfasis en este tipo de políticas que tengan como propósito conseguir una paz estable y duradera. Es importante señalar que la sistematización de información para el análisis y descripción de los datos que contiene esta investigación fueron organizados en el Sistema de Información en Construcción de Paz –Siconpaz– de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

En primer lugar, es necesario hacer una definición de paz y de construcción de paz, conceptos que se han enriquecido durante los últimos años, y como lo señaló Rettberg, la versión minimalista del concepto de paz -que consiste

en el cese del conflicto armado y adopción de medidas que eviten que nuevamente se presente el conflicto-, se ha visto en algunos casos reemplazada por una versión maximalista en el que la paz es justicia y bienestar para todos. Sin embargo, también existe una versión intermedia, que supone que para que la paz exista, además del cese del conflicto, se requieren suficientes fundamentos sociales y económicos para evitar una recaída en las hostilidades y establecer unas bases para el desarrollo posterior. En esta medida, la versión intermedia de la definición de paz contiene acciones de construcción de paz para la “reparación de secuelas del conflicto y reformas estructurales ‘estratégicas’ para ‘nutrir’ la paz” (Rettberg, 2003: 19).

En el caso particular de esta investigación, para el análisis de los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD), el establecimiento de criterios de selección y sistematización de los programas relacionados con la paz en las bases de datos Siconpaz y el acercamiento al trabajo de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP), se utilizó la siguiente definición de construcción de paz: “conjunto de iniciativas, acciones, procesos y políticas que, en un contexto determinado, buscan intervenir antes, durante y después de los conflictos, con el fin de crear condiciones para que las sociedades sean capaces de tramitar sus diferencias de manera no violenta y prevenir la activación o reactivación de confrontaciones violentas. La construcción de paz puede abordar tanto las manifestaciones coyunturales de la violencia como las causas estructurales de la misma.”<sup>2</sup>

Por otro lado, es indispensable describir la noción de desarrollo para el caso de esta investigación. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) este término hace referencia al “aprovechamiento de los potenciales de un individuo, una organización, un territorio” (DNP, 2009). En el informe de Desarrollo Humano del año 1991 se define que “el verdadero objetivo del desarrollo es ampliar las oportunidades de progreso de los individuos” (PNUD, 1991) y abarca no sólo el ámbito de la generación y la cantidad de ingresos, sino que también hace referencia a la educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, acceso a servicios públicos, la libertad y otros aspectos que afectan directamente el bienestar de los individuos.

---

<sup>2</sup> Definición de *construcción de paz* del Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Teniendo en cuenta que se hará un estudio de los PDD, se debe hacer una aclaración respecto al desarrollo territorial que según el DNP se entiende como “el proceso de cambio progresivo, que propicia la armonía entre: el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, y de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad” (DNP, 2009). Asimismo, en los PRDP como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el desarrollo es entendido como “la producción de las condiciones, para que la gente pueda expresar y compartir su dignidad en la vida querida por todas y todos, de manera libre y participativa” (PDPM, 2010). El Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María hace referencia al desarrollo socioeconómico sostenible y sustentable que tiene como objetivo “facilitar la generación de capacidades, condiciones y oportunidades a nivel local y regional, que permitan impulsar procesos sociales de desarrollo integrales, sostenibles y sustentables, acceder a los factores de producción y a un ingreso digno para la construcción de relaciones sociales y económicas incluyentes, justas, equitativas y solidarias que mejoren la calidad de vida de los pobladores” (FRDPMMA, 2011).

En el caso particular del Observatorio de Construcción de Paz, el desarrollo será abordado en la misma categoría con los procesos socioeconómicos y comprenderá los siguientes subcampos: economía solidaria y comercio justo, seguridad alimentaria, responsabilidad social empresarial, política social, infraestructura y provisión de servicios, desarrollo agrícola sostenible y recursos naturales y distribución de tierras, restitución, reubicación y retornos.

Comparar las labores de los gobiernos departamentales y de las comunidades regionales es pertinente, en la medida en que el trabajo mancomunado puede generar cambios con mayor impacto y en un lapso de tiempo menor. En relación con lo anterior, Lederach (2005) argumenta la importancia de las redes entre los diferentes actores que participan en la superación del conflicto y en formulación de soluciones para hacer posible la construcción de la paz.

Este autor señala la trascendencia de la imaginación para superar la violencia mediante acciones creativas, elemento que la sociedad civil puede generar. Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz son una muestra de cómo teniendo el conocimiento de la problemática de la región y recurriendo a

las ideas de la población afectada, se pueden realizar acciones que mejoren el nivel de vida de los habitantes. Así, la misma comunidad además de estar realizando un trabajo continuo en la identificación de sus problemas, tiene un plan de trabajo a largo plazo con un objetivo y unas metas claras a cumplir, y su labor es fundamental para darle solución a su condición de pobreza y víctimas de la violencia. Las comunidades en las regiones reconocen el aporte que pueden hacer y definen el origen de los PRDR debido a que “el país requiere cambios estructurales desde lo local, cambios que no pueden seguir haciéndose desde el centro del país, dado que en las regiones se construye la legitimidad de las organizaciones que tienen propósitos colectivos y se define la auténtica gobernabilidad de los mandatarios” (CORDEPAZ, 2010).

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz son iniciativas regionales de la sociedad civil, que promueven procesos equitativos e incluyentes de amplia participación ciudadana en zonas afectadas por la violencia y la pobreza. Su propósito es generar condiciones de desarrollo y paz para la construcción de un país en paz, a través del fortalecimiento institucional, del tejido social y el desarrollo de las comunidades. Los proyectos de los PRDP son ejecutados por una organización social y cuentan con el apoyo de agencias de cooperación internacional, la Unión Europea, el Banco Mundial, el PNUD y del gobierno nacional mediante el DNP.

El primer PRDP fue el Plan de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), creado en 1995 con la consigna “Primero la Vida”; fue concebido como una solución para mejorar la calidad de vida de los habitantes que estaban siendo víctimas de la violencia. Posteriormente, se crearon otros, como el Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño (Prodepaz), la Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental (Cordepaz) y Corporación Nueva Sociedad Región Nororiental Colombiana (Consornoc) en 1999. En el año 2002 ya existían 14 programas en el territorio nacional y en la actualidad, la cifra ha aumentado a 17.<sup>3</sup> El período de auge de los PRDP

<sup>3</sup> Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Corporación Programa Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño (Prodepaz), Asociación Supra Departamental de Municipios del Alto Patía (Asopatía), Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental (Cordepaz), Corporación Desarrollo y Paz Magdalena Medio, Corporación Desarrollo y Paz Vallenpaz, Corporación Nueva Sociedad Región Nororiental Colombiana (Consornoc), Corporación Programa Desarrollo para la Paz Magdalena Centro (PDPMC), Fundación el Alcaraván, Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María, Universidad Autónoma de Manizales (Paz y Competitividad), Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena, Programa de Desarrollo y Paz del Huila y Piedemonte

(1999-2002) el país presentó niveles de pobreza y violencia especialmente altos. En el año 1999 el índice de pobreza nacional estaba sobre el 57%, el de indigencia sobre el 25% y un coeficiente Gini del 0,60. Para el caso de las zonas rurales, las cifras eran aún más alarmantes: el índice de pobreza estaba sobre el 78%, el de indigencia sobre el 47% y los ingresos per cápita fueron los más bajos de la década (DNP, 2006a).

El número de secuestros extorsivos según Fondelibertad había aumentado, pasando de 961 casos en año 1996 a 2.675 casos en el año 1999 (DNP, 2004), el número de personas desplazadas por la violencia (DNP, 2006b) en 1999 fue de 31.635, en 2000 331.982, en el año 2001 375.758 y en 2002 se registraron 424.927. De acuerdo con el Comité Permanente de Derechos Humanos, durante el período de 1997 a 2000, las víctimas de masacres aumentaron un 127%, pasando de 1.128 en el año 1997 a 2.564 en el año 2000 (Memoria y dignidad, 2004). Por lo anterior, se puede argumentar que hubo una relación de correspondencia entre la creación de los PRDP y los niveles de violencia y pobreza en el país.

Los temas estratégicos en los PRDP, según Redprodepaz, son la paz, los derechos humanos, la gobernabilidad democrática, el desarrollo humano sostenible, la educación y el ordenamiento territorial. Para el caso del desarrollo humano sostenible, “los PRDP impulsan la organización social y la participación ciudadana en la planeación de los procesos de desarrollo bajo un enfoque humano, integral, solidario y sostenible. Ello implica que el acceso, uso y distribución de los patrimonios naturales (en especial la tierra y el agua), económicos, culturales e institucionales garanticen el derecho a una vida digna para las actuales y futuras generaciones” (Redprodepaz, 2010).

El gobierno nacional ha asistido los PRDP desde el año 1998, y en los últimos Planes Nacionales de Desarrollo existe una sección en la que se incluye el apoyo a estos proyectos. Por ejemplo, en el informe de los Objetivos del Milenio de Colombia se encuentra que en el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2008), *Hacia un Estado comunitario*, se entiende que los PRDP están comprometidos con la “gobernabilidad democrática, planeación participativa regional, cultura de vida y conocimiento, justicia y manejo de la conflictividad,

---

Amazónico (Huipaz), Tolipaz, Programa de Desarrollo Humano Sostenible del Darién Caribe Colombiano, Fundación Prosierra, Secretariado Diocesano De Pastoral Social Sangil (Sepas).

derechos humanos, procesos y proyectos productivos, manejo ambiental sostenible, desarrollo humano (educación, salud y hábitat), y fortalecimiento institucional y de organizaciones sociales” (PNUD, 2005: 204).

El Departamento Nacional de Planeación ha dado acompañamiento técnico y estratégico a los PRDP y a partir del año 2001, con el apoyo financiero de la Unión Europea se implementaron los “Laboratorios de paz”, que son programas de la cooperación no reembolsable. En 2004, con la ayuda del Banco Mundial empezó el Programa “Paz y Desarrollo”, cuyo soporte financiero consiste en un crédito de dos fases (DNP, 2010a).

Mediante estos programas se han financiado proyectos formulados y ejecutados por las comunidades: 254 en derechos humanos y cultura de paz, 400 para la gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y participación ciudadana y 674 para el desarrollo socioeconómico sostenible, con un total de 1.328 proyectos. Además, asisten 35 proyectos de fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazadas – SNAIPD (DNP, 2010a).

Estudios realizados en las zonas donde se encuentra en funcionamiento algún PRDP, han mostrado los beneficios que han obtenido estas regiones con este tipo de acciones de la sociedad civil. Según resultados del Departamento Nacional de Planeación, en el Boletín cifras de violencia 2002-2005 (DNP, 2010b) de las regiones de Oriente Antioqueño, Norte de Santander, Montes de María, Magdalena Medio y Cauca y Nariño. En este informe se registran cifras sobre la violencia en municipios con PRDP y las comparan con las cifras sobre violencia en los municipios que no funciona ningún PRDR, pero que están ubicados en los mismos departamentos. Así, se obtuvo que en las zonas del Oriente Antioqueño donde se desarrollan PRDP a cargo de Prodepaz, los ataques terroristas, el secuestro, la extorsión, las acciones subversivas, los homicidios, las masacres y los desplazamientos habrían disminuido para el año 2005. Sin embargo, las víctimas en accidentes con minas antipersonal aumentaron en el período 2002-2004, y en 2005 se presentaron menos registros.

El resultado en este informe para la zona de Norte de Santander donde opera el PRDP no fue igual de alentador. Los ataques terroristas disminuyeron de 2002 a 2004, pero aumentaron en 2005; el secuestro supera en casi 3 veces el promedio regional; la extorsión no ha disminuido de forma significativa, sin embargo, en la mayoría de los municipios que cobija el PRDP, el promedio

es menor al regional; las acciones subversivas se concentraron en 4 de los 14 municipios del PRDP; sólo dos municipios del PRDP superan el promedio regional de homicidios; el número de masacres disminuyó y el total de éstas fueron realizadas en Cúcuta; se redujo el número de víctimas en accidente con minas antipersonal y el promedio de desplazados.

De la misma forma, en este informe se muestra que para la región de Montes de María los ataques terroristas, las acciones subversivas, los homicidios, las masacres y el secuestro bajaron en el período de estudio, pero la extorsión tuvo su nivel más alto en el año 2004. En el Magdalena Medio los ataques terroristas, el secuestro, las masacres y el número de personas desplazadas disminuyeron, no obstante, los homicidios, las acciones subversivas y la extorsión aumentaron en 2004 y 2005. Por último, en la región de Cauca y Nariño se registraron menos ataques terroristas, masacres, secuestros y desplazamientos, aunque se presentó el mayor nivel de extorsión, víctimas por minas antipersonal y de homicidios en 2005. En el año 2003, el número de acciones subversivas fue el más alto, y bajó en los años 2004 y 2005.

A pesar de que las cifras no muestran un menor nivel de violencia en todos los índices, sí hay resultados favorecedores, especialmente, el número de desplazados que disminuyó en todas las regiones. Este efecto, aunque no se puede atribuir directamente a los PRDP, sí se puede decir que existe una relación negativa entre el funcionamiento de un PRDP y los índices de violencia, debido a que, generalmente, en estas zonas ha disminuido el nivel de violencia por el conflicto armado en comparación con las regiones de estos mismos departamentos que no tienen ningún PRDP.

El gobierno nacional ha sido consciente de los buenos resultados que han generado los PRDP; en contraste, es necesario analizar los diferentes Planes de Desarrollo de los diferentes departamentos del país, y los programas concebidos para la construcción de la paz para advertir el apoyo a nivel departamental.

En el estudio de los Planes de Desarrollo Departamentales del período 2008-2011, se analizaron los programas que tuvieran como objetivo la construcción de paz. Se revisaron los PDD de 30 departamentos<sup>4</sup> y se clasificaron en los siguientes campos y subcampos de acción:

---

<sup>4</sup> Se excluyeron Chocó y Vaupés por falta de información acerca de sus programas en los Planes de Desarrollo.

**Tabla 1.** Campos y subcampos de acción en construcción de paz.

CAMPOS	SUBCAMPOS
<b>Seguridad</b>	Reforma a la Fuerza Pública
	Concepciones de seguridad
	Control de armamento
<b>Justicia y Estado de Derecho</b>	Reforma y fortalecimiento del sistema judicial
	Promoción y protección de los derechos humanos y el DIH
	Acceso a la justicia
<b>Preparación para el pos conflicto</b>	Reconciliación
	Memoria histórica
	Justicia transicional
	Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)
<b>Acción humanitaria</b>	Protección a no combatientes
	Asistencia humanitaria
	Acción contra minas antipersona y municiones sin estallar
<b>Víctimas de las violencias</b>	Apoyo espiritual
	Acompañamiento, atención integral y bienestar psicosocial
	Reparaciones
	Organización y movilización
<b>Desarrollo y procesos socioeconómicos</b>	Economía solidaria y comercio justo
	Seguridad alimentaria
	Responsabilidad social empresarial
	Política social
	Infraestructura y provisión de servicios
	Desarrollo agrícola sostenible y recursos naturales
<b>Prevención y resolución de conflictos</b>	Distribución de tierras, restitución, reubicación y retornos
	Pedagogía en prevención y resolución de conflictos
	Mecanismos de intervención de terceros en resolución de conflictos
<b>Cultura, educación y política para la paz</b>	Negociaciones y procesos de paz
	Gobernabilidad democrática e incidencia política
	Convivencia, no violencia y educación para la paz
	Organización y empoderamiento ciudadano
	Comunicación y opinión pública
	Transformación de las relaciones de género

Como resultado se obtuvo un total de 498 programas enfocados a la búsqueda de la paz, clasificados de la siguiente forma:

**Tabla 2.** Participación de los campos de acción en construcción de paz.

CAMPOS DE ACCIÓN	NÚMERO PROGRAMAS	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
Seguridad	48	10%
Justicia y Estado de Derecho	94	19%
Preparación para el pos conflicto	28	6%
Acción humanitaria	48	10%
Víctimas de las violencias	15	3%
Desarrollo y procesos socioeconómicos	82	16%
Prevención y resolución de conflictos	24	5%
Cultura, educación y política para la paz	159	32%

En la tabla 2 se muestra la importancia que tiene para los gobiernos departamentales promover una *cultura, educación y política para la paz* para alcanzar una paz duradera, pues dicho campo de acción tiene una participación del 32% del total de los programas. En un segundo lugar, se encuentran las acciones de *Justicia y Estado de Derecho* con el 19%, y en un tercer puesto *desarrollo y procesos socioeconómicos* con el 16%. Los departamentos que mayor registros tienen son Cesar (48), Bolívar (37), Guajira (34), Córdoba (32), Santander (25), Caldas (24) y Sucre (23). Merece la pena resaltar que este último departamento contempla en su PDD apoyo al Programa de Desarrollo y Paz de la Región Montes de María, debido a que lo entiende como una oportunidad de desarrollo económico y social para la región. Por otro lado, cinco de estos departamentos pertenecen a la región Caribe, y en municipios de Cesar, Bolívar y Santander es donde opera el PDPMM; en la Guajira funciona la Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta y en Caldas la Universidad Autónoma de Manizales. Paz y competitividad.

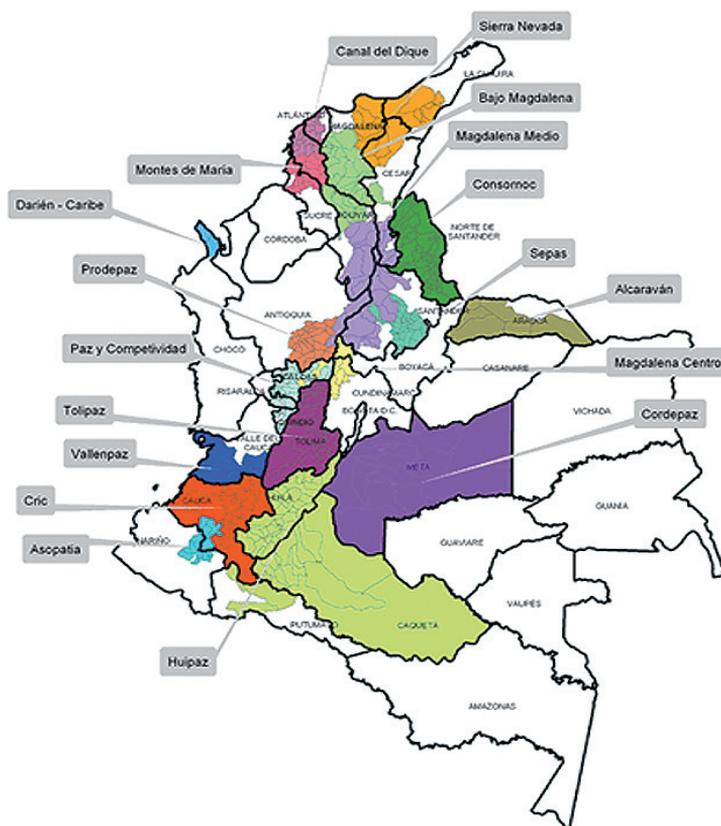
Considerando que el tema que se quiere explorar es el desarrollo socioeconómico, se examinarán los subcampos pertenecientes a *desarrollo y procesos socioeconómicos*:

**Tabla 3.** Subcampos de acción en desarrollo y procesos socioeconómicos.

<b>DESARROLLO Y PROCESOS SOCIOECONÓMICOS</b>	<b>82</b>
Economía solidaria y comercio justo	7
Seguridad alimentaria	4
Responsabilidad social empresarial	2
Política social	61
Infraestructura y provisión de servicios	2
Desarrollo agrícola sostenible y recursos naturales	2
Distribución de tierras, restitución, reubicación y retornos	4

Como se presenta en la tabla anterior, el subcampo que tuvo mayor participación fue *política social* con el 74%. Al hacer el análisis geográficamente, el departamento que registró la mayor cantidad en programas de *desarrollo y procesos socioeconómicos* con el objetivo de alcanzar la paz fue Boyacá (8), seguido por Arauca (7), Magdalena y Córdoba (6), Vichada, Cesar, Caldas y Amazonas (5) y Norte de Santander y Caquetá (4). Los departamentos de Casanare, Cundinamarca, Nariño y Risaralda no registraron ningún programa de este tipo.

Al comparar la ubicación geográfica de los PRDP con el número de programas propuestos en los PDD con la finalidad de alcanzar la paz, se obtuvo que Cesar, Bolívar y Guajira son los departamentos que más programas tienen y donde también se encuentra operando algún PRDP. Sin embargo, es pertinente señalar casos como el de Córdoba, que tiene más de 30 programas en el PDD relacionados con construcción de paz, pero no existe ningún PRDP en el departamento. Por otro lado, los departamentos que mayor número de programas del campo de acción de *desarrollo y procesos socioeconómicos* que no tienen PRDP, además de Córdoba, son Amazonas y Vichada.

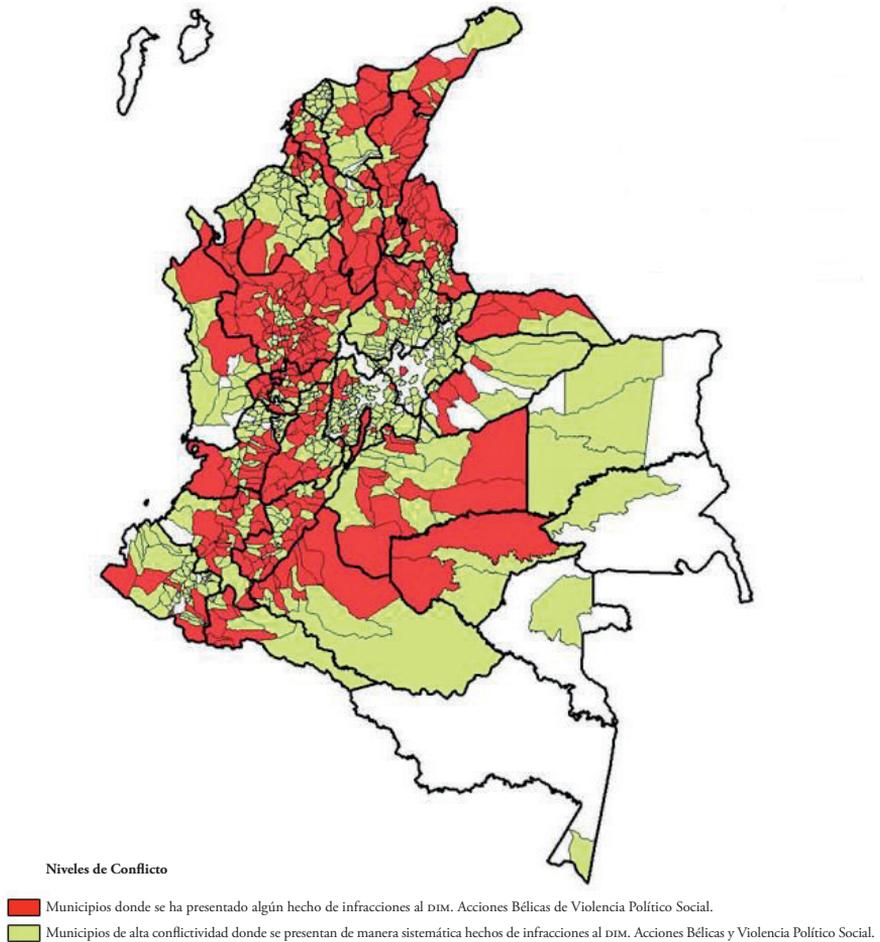


**Mapa 1.** Ubicación geográfica Programas Regionales de Desarrollo y Paz 2010.

Fuente: Redprodepaz.

En el caso particular de Córdoba, a pesar de que en el departamento no esté funcionando ningún PRDP, sí existen programas locales que luchan contra la violencia por el conflicto armado y buscan la paz. Algunos ejemplos son el programa “Apoyo para el restablecimiento de familias desplazadas asentadas, retornadas y reubicadas en los departamentos de Córdoba y Sucre”, de la ONG Tierra de Hombres, “Movimiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes gestores de paz” (Expopaz, 2011), que tiene como propósito la construcción de una cultura de paz y el ejercicio de la ciudadanía y “Golombiano, el juego de la Paz” en San Antero (Cercapaz, 2011), que busca promover la convivencia pacífica entre los jóvenes.

De otra parte, al comparar geográficamente las zonas donde se han presentado PRDP y la intensidad en los niveles de violencia del período 1997-2002<sup>5</sup> (mapa 2), período en el que se crearon la mayoría de los PRDP existentes en la actualidad, se observa que es posible encontrar una relación estrecha entre el nivel de violencia y el funcionamiento de una PRDP.



**Mapa 2.** Conflicto armado colombiano 1997-2002.

Fuente: CINEP.

<sup>5</sup> Las zonas más oscuras, se refieren a los municipios donde se han presentadon alta conflictividad, y de manera sistemática hechos de infracciones al DDM, acciones béticas y violencia político social.

De igual forma, se advierte la correspondencia que existe entre el número de proyectos contemplados en el PDD y la intensidad de violencia que se ha registrado en el territorio, especialmente, en los departamentos del Caribe colombiano. No obstante, es interesante ver cómo en Antioquia, a pesar de que se muestra una gran magnitud de conflicto, y operan varios PRDP, en su PDD se registran sólo once proyectos que tienen como objetivo la construcción de paz.

## Conclusiones

Sin duda, los PRDP son un recurso de planeación que deben aprovechar los gobiernos locales en miras a la construcción de paz en sus territorios; tal es el caso de la región Caribe, zona en la cual se concentra el mayor número de programas de construcción de paz en los planes de desarrollo; esto se puede explicar, eventualmente, por la existencia de los PRDP presentes en la zona y a aquellos que ejercen influencia en algunos sectores de la región.<sup>6</sup>

Sin embargo, existen departamentos como Antioquia que registra altos niveles de violencia, donde hay presencia de varios PRDP, pero muy pocos proyectos de construcción de paz por parte del gobierno departamental. Se puede argumentar que en este departamento hay poca confianza en las labores que pueda realizar el gobierno departamental, por lo que la sociedad civil debe preocuparse por tener iniciativas para lograr la paz.

En general, es posible concluir que sí se observa una conexión entre los departamentos que tienen algún PRDP y los proyectos que se plantearon en el PDD. Cabe resaltar, que los PRDP son programas diseñados a mediano y largo plazo, por lo que la finalización de un período para un gobernador no debería significar apartarse de las políticas que buscan la construcción de paz ya existentes, sino que por el contrario debería darles continuidad y mejorarlas según las necesidades de la región. También, es preciso recomendar a los gobiernos departamentales incluir los PRDP en las políticas que deben ser apoyadas y a los gobiernos que no tienen PRDP, brindarle acompañamiento técnico a la población civil que desee instaurar algún PRDP, sin que esto signifique que

---

<sup>6</sup> Como en el caso de Córdoba que, a pesar de no tener PRDP, tiene la influencia del Programa de Desarrollo Humano Sostenible del Darién Caribe Colombiano y del Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María.

dichas iniciativas reemplacen la acción estatal y sus funciones en cuanto a la constitución de condiciones de desarrollo y paz estables y sostenibles para las comunidades.

## Bibliografía

- CERCAPAZ. 2011. “Novedades”. Acceso enero 4 de 2011.  
<http://www.cercapaz.org/index.shtml?apc=g--66--&x=174>
- CINEP. 2010. Mapa 2. Acceso enero 17 de 2011.  
<http://www.c-r.org/our-work/accord/colombia/spanish/mapa-1997-2002.php>
- CORDEPAZ. 2010. Acceso diciembre 20 de 2010.  
[http://www.cordepaz.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6:pdp&catid=8:pdp&Itemid=15](http://www.cordepaz.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6:pdp&catid=8:pdp&Itemid=15)
- DANE. 2010. “Calidad de vida”. Acceso diciembre 17 de 2010.  
[http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=57&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=66)
- DNP. 2004. Cifras de violencia secuestro extorsivo. Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2004/mayo/07/Boletin\\_secuestro.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/mayo/07/Boletin_secuestro.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2006a. “Estimaciones pobreza e indigencia en Colombia 2005 III trimestre”. <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/enero/18/presentaci%F3ncifraspobreza2005.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2006b. *Balance Plan Colombia 1999 – 2005*. Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). Septiembre de 2006.  
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Justiciaasuntospol%C3%ADticosseguridadydefensa/PlanColombia.aspx>
- \_\_\_\_\_. 2009. *Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial*. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.  
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=qfdjeY%2bwuEM%3d&tabid=271>
- \_\_\_\_\_. 2010a. “Grupo de Paz y Desarrollo”. Acceso diciembre 30 de 2010.  
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Justiciaasuntospol%C3%ADt>

icosseguridadydefensa/GrupodePazyDesarrollo.aspx

\_\_\_\_\_. 2010b. “Grupo de Paz y Desarrollo”. Acceso diciembre 30 de 2010.

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Justiciaasuntospol%C3%ADticosseguridadydefensa/GrupodePazyDesarrollo/BoletinesCifrasdeViolenciaPazyDesarrollo.aspx>

EXPOPAZ. 2011. “Movimiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes gestores de paz”. Acceso enero 4 de 2011.

[http://www.expopaz.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63:movimiento-de-ninos-ninas-adolescentes-y-jovenes-gestores-de-paz&catid=3:gobernabilidad&Itemid=23](http://www.expopaz.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=63:movimiento-de-ninos-ninas-adolescentes-y-jovenes-gestores-de-paz&catid=3:gobernabilidad&Itemid=23)

FRDPMMa. 2011. “Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María. Ejes estratégicos”. Acceso enero 17 de 2011.

[http://www.fmontesdemaria.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102&Itemid=251&lang=es](http://www.fmontesdemaria.org/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=251&lang=es)

GARCÍA MUÑOZ, Lina María. 2009. *Los aportes en construcción de paz que realizan los Programas Regionales de Desarrollo y Paz*. Trabajo de grado CIDER, Universidad de los Andes.

GARFIELD, Elsie y ARBOLEDA, Jairo. 2002. *Violence, Sustainable Peace, and Development*. Del libro: Colombia The Economic Foundation of Peace, editado por Marcelo Giugale, Olivier Lafourcade, Connie Luff. Chapter 1, p. 1-58. The World Bank.

LEDERACH, John Paul. 2005. *Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*. Cary, NC, USA: Oxford University Press.

<http://site.ebrary.com/lib/bibliotecauniandes/Doc?id=10103667&ppg=188>

MEMORIA Y DIGNIDAD. 2004. “Masacres en Colombia: Revisión Histórica (II)”. [http://memoriaydignidad.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=151&tmpl=component&format=raw&Itemid=67](http://memoriaydignidad.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=151&tmpl=component&format=raw&Itemid=67)

PALACIOS, Marco y SAFFORD, Frank. (2004) *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida, su historia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

PDPMM. 2010. “Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Quiénes somos.” Acceso diciembre 30 de 2010.

<http://www.pdpmm.org.co/portal/Qui%C3%A9nesSomos/PDPMM/rabid/187/Default.aspx>

PNUD. 1991. *Desarrollo Humano: Informe 1991*. Medición del desarrollo humano y de la libertad humana, capítulo 1. [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1991\\_es\\_cap1.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1991_es_cap1.pdf)

\_\_\_\_\_. 2003. *El conflicto, callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia–2003. <http://www.pnud.org.co/indh2003>

\_\_\_\_\_. 2005. *Hacia Una Colombia Equitativa e Incluyente*. Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio 2005. Objetivo 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo. <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=a-c020101--&x=18653>

REDPRODEPAZ. 2010. “Temas estratégicos” Acceso diciembre 27 de 2010 [http://redprodepaz.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=68](http://redprodepaz.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=68)

\_\_\_\_\_. 2010. Mapa 1. Acceso diciembre 20 de 2010.

[http://www.redprodepaz.org.co/images/mapa\\_programas2.png](http://www.redprodepaz.org.co/images/mapa_programas2.png)

RETTBERG, Angelika. 2003. “Diseñar el Futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto.” *Revista de Estudios Sociales* 15: 15-28.

# CINCO AÑOS DESPUÉS: ¿EN QUÉ VA LA JUSTICIA Y LA PAZ?

## ANÁLISIS DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ<sup>1</sup>

Beatriz Eugenia Suárez López

*Docente e investigadora*

*Universidad Jorge Tadeo Lozano*

*Observatorio Internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz*

*beatrize.suarezl@utadeo.edu.co*

### **Introducción**

La Universidad Jorge Tadeo Lozano desde hace varios años le ha apostado a la construcción de la paz, es así como una de sus líneas de investigación (Observatorio de DDR y Ley de Justicia y Paz) pretende desde hace un año hacer un análisis crítico y constructivo sobre la materia. Este proyecto ha permitido la incorporación de varios estudiantes y asistentes de investigación, quienes han realizado una labor de seguimiento del proceso especial de Justicia y Paz. Hoy se empiezan a cosechar los primeros frutos, siendo éste artículo uno de ellos, el cual se presenta como un avance de investigación.

Colombia desde hace más de sesenta años se encuentra inmersa en un conflicto que ha sobrepasado cualquier límite. El origen de este conflicto se remonta a las décadas de los años sesenta y setenta, cuando se organizaron cerca de cinco grupos armados al margen de la ley, que compartían una característica en común: la intención de llegar al poder por medio de las armas, con el fin de establecer un nuevo gobierno e implementar sus doctrinas. Sin embargo, con el pasar de los años la filosofía que acompañaba a estos grupos guerrilleros fue tornándose borrosa, tanto así que empezaron a cometer delitos comunes, y se involucraron con el negocio del narcotráfico, encontrando en ello su mejor fuente de financiación; además, empezaron

---

<sup>1</sup> Este artículo es un avance dentro de la investigación “Observatorio internacional de DDR y Ley de Justicia y Paz –Convenio con el Centro Internacional de Toledo para la Paz”. Se advierte que el contenido del presente artículo es responsabilidad exclusiva de la autora y no refleja necesariamente el punto de vista del Centro Internacional de Toledo para la Paz.

a realizar diversos actos de violencia con un fin muy claro: lograr el mayor control de determinadas zonas.

Alrededor de los años ochentas se crearon otros grupos, con el propósito de repeler los ataques de los grupos guerrilleros; éstos se denominaron inicialmente como grupos de autodefensa y al final de los años noventas pasaron a llamarse Autodefensas Unidas de Colombia, cometiendo diversos crímenes violentos contra la población civil, tales como masacres, desplazamientos y desapariciones, entre otros (Henaó *et al.*, 2010: 23 y ss).

Sin bien es cierto que los antecedentes sobre la creación de los grupos armados al margen de la ley daría mucho de qué hablar, no se ahondará en ello pues no es el objeto de este artículo, aunque con esta breve descripción queda clara una cosa: tras tantos años sumidos en la violencia, el pueblo colombiano necesita espacios para la construcción de la paz. El conflicto colombiano ha crecido a instancias inimaginables, tanto así que han aumentado los actores del conflicto, y cada vez se inmiscuye más y más a la sociedad civil en él, lo cual ha creado también problemas para aplicar normas propias de Derecho Internacional Humanitario.

El gobierno nacional ha intentado por diversos medios alcanzar la paz. Desde los años noventas ha tratado de entablar un diálogo que permita la consecución de la paz con los grupos armados al margen de la ley, pero todo esfuerzo había sido en vano. Por ejemplo, todos recordamos el fallido intento de acuerdo de paz liderado por el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango, que dejó como resultado un fortalecimiento militar para la guerrilla de las FARC.

Pero no nos compete analizar las causas de este fracaso, sino aclarar que pese a este conflicto tan arraigado, algunos actores decidieron parar con las atrocidades que venían cometiendo y someterse a un proceso especial que les permitiera entregar sus armas (desarme), dejar el grupo armado (desmovilización) y reintegrarse a la sociedad civil (reincorporación). Obviamente, el gobierno y la sociedad no les perdonarían sus actos criminales, por lo cual éstos debían someterse a un proceso especial que diera como resultado la imposición de una pena mucho menor a la que les correspondería si se sometieran a un proceso ordinario, pero pena al fin al cabo. Además, no bastaba con ello, porque lo más importante era darle a la víctima el papel protagónico de

todo este proceso, de tal manera que a las víctimas se les debían satisfacer sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Sin embargo, este proceso especial no ha sido bien recibido por todos, por lo cual se han planteado varias críticas, la más recurrente es aquella que señala que después de 5 años los resultados han sido pobres, habiéndose emitido pocas sentencias condenatorias (la sentencia de Mampuján y de la alia “El Iguano”). Si bien es cierto que no pretendo adelantarme a las conclusiones, sí he de advertir que los resultados en los procesos de justicia transicional demoran en lograrse, máxime cuando tenemos en cuenta la magnitud de los crímenes cometidos por los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (en adelante GAOML).

Este estudio se encargará de hacer un análisis sobre cuatro temas fundamentales relacionados con la Ley de Justicia y Paz (los cuales han sido objeto de estudio por medio de la línea de investigación): justicia; víctimas; desarme, desmovilización y reincorporación (DDR); y políticas públicas.<sup>2</sup> En justicia se analizarán principalmente las dificultades con las que cuentan los organismos judiciales (Fiscalía y magistrados) al momento de realizar la investigación, imputación y sanción de los postulados en la Ley de Justicia y Paz; respecto de las víctimas, como eje central de todo proceso de justicia transicional, se estudiará la satisfacción (si la hay) de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, haciendo mención del proyecto de ley de víctimas y de tierras que actualmente cursa en el Congreso de la República; en cuanto al DDR se analizarán los nuevos fenómenos que han surgido con la desmovilización colectiva, como las bandas emergentes (Bacrim); y en cuanto a las políticas públicas, se hará mención de las fallas estructurales que hubo al poner en marcha este proceso, pero resaltando en todo caso el esfuerzo del gobierno por mantener a flote el mismo.

### **Antecedentes y creación de la ley de justicia y paz**

Como ya se mencionaba atrás, la Ley de Justicia y Paz es un proceso de justicia transicional, en el entendido de que es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que aplican aquellas sociedades que han pasado por

---

<sup>2</sup> A propósito de las cuatro Áreas del Observatorio de DDR y Ley de Justicia y Paz del Centro Internacional de Toledo para la Paz, con el cual estamos colaborando para la elaboración del cuarto informe.

conflictos de gran magnitud, creándose un sistema de procesos y mecanismos para resolver dichas situaciones, con el fin de que los responsables rindan cuentas ante la justicia pero lográndose además la reconciliación (López *et al.*, 2009: 20).

Antes de comentar los antecedentes que llevaron a la promulgación de la Ley de Justicia y Paz, se debe señalar que la paz es un derecho y a la vez un deber, como lo señala el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia. Sobre este hecho la Corte Constitucional ha indicado:

El artículo 22 de la C.N, contiene el derecho a la paz y el deber de su obligatorio cumplimiento, derecho éste que por su propia naturaleza pertenece a los derechos de la tercera generación, y 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>

Así las cosas, es obligación del Estado colombiano crear espacios para alcanzar la paz; en ese sentido, en el mandato del presidente Uribe Vélez se empezó a concebir la idea de realizar una ley que cobijara a aquellos actores del conflicto que querían de manera voluntaria dejar las armas y con ello aportar a la paz. El primer proyecto, llamado de “alternatividad penal”, fue duramente criticado por la opinión pública, ya que con él se pretendía sancionar a los que se acogieran a la ley con penas diferentes a la de prisión, lo cual a todas luces era algo desproporcionado, sobre todos si se tienen en cuenta las innumerables masacres realizadas por estos grupos.

Ante este primer fracaso, se aumentaron los esfuerzos con el objetivo de expedir una ley que otorgara beneficios a aquellos que dejaran las armas. Se debe advertir que los acuerdos a los que llegaron los grupos paramilitares con el gobierno no se deben del todo a la voluntad de aquellos de conseguir la paz, sino que fue presionada por las solicitudes de extradición que llegaron a Colombia por parte de Estados Unidos sobre varios líderes de las AUC. Ante este panorama, con el fin de evitar largas penas de prisión e impedir la

---

<sup>3</sup> Sentencia de la Corte Constitucional, C-370 de 2006.

extradición, aquellos líderes se sentaron a “negociar la paz” (Human Rights Watch, 2010).

Un gran sector considera que la Ley de Justicia y Paz en realidad no es una ley que tenga como fin la consecución de la tan anhelada paz, sino que obedece a acciones que favorecen la impunidad, toda vez que por medio de ella no se garantizan de manera adecuada los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas; se indica además que una sanción de ocho años para un sujeto que ha cometido un sinnúmero de atrocidades no es más que una burla a aquellos que han padecido tanto a causa de la violencia (Comisión Colombiana de Juristas, 2010).

Si bien es cierto que una pena tan corta no es justa si se tiene en cuenta las barbaridades cometidas por los GAOML, en virtud de un proceso de negociación para la construcción de la paz se debe ceder, de tal manera que todos los involucrados puedan obtener algo. Los que dejan las armas quieren no ser procesados y ser reincorporados a la vida civil, las víctimas quieren saber la verdad, que se haga justicia y además ser reparados por los daños causados. Así las cosas, al expedir la Ley de Justicia y Paz el gobierno tuvo en cuenta estos aspectos; en verdad no se le otorgó amnistía a los miembros de GAOML desmovilizados, sino que debían someterse a un proceso en el cual tenían el deber de contar la verdad de sus acciones y comprometerse a alejarse del camino del delito, a cambio de lo cual no se les impondría la sanción que les correspondería normalmente, sino que la pena sería mucho menor. Esta pena estaría condicionada a su buen comportamiento, así que en caso de reincidir en actos delictivos deberán cumplir la pena de prisión que se habría impuesto en condiciones normales.

Pero en todo caso, quien tiene un papel protagónico en todo este proceso son las víctimas, pues toda la Ley gira en torno a ellas, todas las acciones están dirigidas a satisfacer los propósitos de la verdad, la justicia y la reparación, pero ya veremos *infra* si realmente existe una satisfacción respecto de estos derechos.

## **1. Justicia en la ley de justicia y paz**

Respecto a la justicia, se debe decir que la Ley 975 de 2005 ha avanzado a grandes pasos. Las críticas en esta área recaen en el hecho de que después de cinco años son escasas las sentencias condenatorias. Sin embargo, hay varios

aspectos a tener en cuenta. En primer lugar, que la Ley de Justicia y Paz es muy especial. Recordemos que la doctrina ha identificado tres clases de transiciones políticas en las que se dan procesos de justicia transicional: la primera ocurre cuando se pasa de un régimen dictatorial a uno democrático; la segunda se da cuando existe una guerra civil y se llega a un estado pacífico; y finalmente, hay períodos de transición como el sucedido en Alemania, cuando se trata de superar una época de violencia patrocinada por el Estado y así poner fin a una serie de atrocidades cometidas por éste (López *et al.*, 2009: 20).

Si analizamos el proceso de consecución de paz que traza la Ley de Justicia y Paz, observamos que no nos encontramos en ninguno de estos tres estadios, es decir, nosotros estamos en un proceso especial, distinto, o como lo han llamado algunos, un proceso de justicia transicional sin transición (Uprimny *et al.*, 2006), lo cual dificulta la consecución de los fines de los procesos propios de justicia transicional. De hecho, Uprimny señala que este estado especial podría llevar al agravamiento de la situación de violencia, lo cual en efecto se ha visto con el surgimiento de bandas criminales que militan en los centros urbanos; así pues, la violencia cambia de escenario, del rural al urbano, mostrando claramente que hay cuestiones especiales que impiden aplicar algunos conceptos de los procesos de justicia transicional. Este aspecto lo comentaremos *infra* en el acápite destinado al DDR.

Pese a lo anterior, se debe señalar que se han alcanzado varios objetivos; de hecho, los Fiscales de la Unidad de Justicia y Paz han hecho grandes esfuerzos para lograr la verdad, la justicia y la reparación, trabajo que ha sido muy difícil si tenemos en cuenta que cuando fue expedida la Ley 975 de 2005 ni las instituciones, ni el país estaban preparados para afrontar la magnitud de las conductas punibles confesadas por los postulados. De hecho, una gran dificultad que han encontrado los fiscales es la realización de imputaciones, ya que para poder hacerlas se requiere de prueba que demuestren la conducta que se ha cometido, es decir, no basta sólo con la declaración del postulado, lo cual se complica cuando son varias las conductas a probar.

A este respecto, debemos hacer mención de la sentencia con radicado 30120 de la Corte Suprema de Justicia que permite la realización de imputaciones parciales, indicando que esta fórmula no está prohibida en el ordenamiento jurídico; es más, este proceso especial resulta ser bastante favorable

para las víctimas porque aquellas que ya estén reconocidas podrán adelantar un proceso mucho más ágil, sin tener que esperar hasta que se reconozcan todas y cada una de las demás víctimas. Además, las no reconocidas podrán, mediante la ampliación de la versión libre del imputado, conocer los hechos por él confesados y ejercer sus derechos con todas las garantías, todo ello con menos tropiezos porque serán menos conductas las que se tendrán que investigar.<sup>4</sup>

Otro aspecto muy criticado en su momento fue la sentencia de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso seguido a alias “El Loro”, en la cual la Corte anuló el fallo proferido por el Tribunal. Esta sentencia era muy esperada por parte no sólo de las víctimas sino de la opinión pública, ya que suponía el primer fallo dentro de este proceso especial. Sin embargo, la Corte decidió anularlo considerando que existían serias fallas en la imputación realizada por la Fiscalía, pues esta institución debía advertir que, dado que el sujeto pertenecía a un GAOML, ello de suyo implica que existe un presupuesto básico en la imputación que no se había tenido en cuenta.

A esto se le ha llamado el delito base, que es el concierto para delinquir. Entonces, como no se había hecho esta imputación y obviamente no se condenó por dicha conducta punible, la Corte devolvió el proceso para que se subsanara este aspecto, toda vez que los delitos cometidos por este sujeto fueron realizados en razón y con ocasión a su pertenencia a un grupo armado, por lo cual dicho delito es un componente obligado en la formulación de imputación.<sup>5</sup>

Pese que esta sentencia al principio fue recibida como un baldado de agua fría al ser considerada como un obstáculo en el proceso de justicia y paz, recordemos que esta sería la primera sentencia condenatoria en firme, pues lo cierto es que los fiscales atendieron al llamado de la Corte partiendo en sus imputaciones del delito de concierto para delinquir.

Otro aspecto que ha dificultado la imputación de delitos es que la mayoría de estos son delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, delitos que desde el año 2001 entraron en vigor en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, gran parte de los hechos

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Rad. 30120 del 23 de julio de 2008.

<sup>5</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Rad. 31539 del 31 de julio de 2009

investigados se remonta a fechas anteriores a la expedición del Código Penal, lo cual hace difícil la imputación jurídica, pues en virtud del principio de legalidad, no se podría imputar el delito de homicidio en persona protegida si el hecho fue cometido antes de 2001, toda vez que dicha conducta no estaba contemplada en el ordenamiento penal. En ese sentido, los fiscales han tenido que ser muy cuidadosos con el fin de probar la fecha en que han ocurrido los hechos. La dificultad aumenta cuando no se sabe con certeza dicha fecha, como en el caso de una desaparición de la que no se sabe cuándo ocurrió, lo cual nos demuestra que realizar las imputaciones no es tarea fácil, por lo que hay que recurrir a todos los medios probatorios que permitan determinar cuándo sucedió el hecho en cuestión.

La primera sentencia condenatoria dentro del proceso de justicia y paz fue la de Mampuján,<sup>6</sup> la cual, al llegar cinco años después, ha dado pie a que ciertos sectores cuestionen la efectividad del mismo (González, 2010). Si bien es cierto que tras cinco años son muy pocas las sentencias que imponen sanciones a los responsables de las conductas punibles cometidas en contra de la población civil, esto debe verse como un logro, ya que como se ha indicado, este proceso se ha ido construyendo poco a poco, para lo cual es necesario tener en cuenta los grandes esfuerzos realizados por la Fiscalía y las demás instituciones inmiscuidas en el proceso de justicia y paz.

Este proceso especial entró en vigor cuando no existía una preparación adecuada, aunque de haberla tenido, nadie podría imaginar la magnitud de los delitos cometidos por los postulados; las versiones libres se desarrollan en diferentes momentos, porque un sólo día no basta para poder confesar los actos realizados, lo cual hace que las imputaciones sean más difíciles.

El proceso de justicia y paz se ha construido sobre la marcha y poco a poco ha establecido unos criterios claros de aplicación. En ese sentido se debe manifestar que pese a los tropiezos, en cuanto al área de justicia los resultados son alentadores, pues paulatinamente se van dando las condenas. En ese sentido, se ha condenado a tres ex paramilitares;<sup>7</sup> además, teniendo en cuenta las cifras publicadas por la Unidad de Fiscalías para la Justicia y la Paz, hasta 2010 había

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, que condena a ocho años de prisión a los alias “Diego Vecino” y “Juancho Dique”.

<sup>7</sup> Dos de ellos fueron condenados por la masacre de Mampuján y el tercero es Jorge Ivan Laverde Zapata alias “El Iguano”.

18 postulados a quienes se les ha realizado audiencia de legalización de cargos, es decir, se encuentran en etapa de juzgamiento a la espera de una sentencia.<sup>8</sup> Sin embargo, el Observatorio seguirá haciendo un seguimiento a este suceso con el fin de evaluar de manera periódica los logros conseguidos.

## 2. Víctimas en la Ley de Justicia y Paz

Desde el momento en que se empezó a discutir sobre la necesidad de emitir una ley a la cual se acogieran los miembros de GAOML desmovilizados, con el fin de imponerles una pena menor a cambio de que contarán la verdad de lo sucedido, se tuvo claro que uno de los puntos centrales debían ser las víctimas.

Existen varias definiciones de víctimas, tanto a nivel internacional como nacional. La Ley de Justicia y Paz trae una definición muy amplia,<sup>9</sup> que fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional,<sup>10</sup> que declaró exequible dicho artículo pero lo condicionó, de tal manera que “será víctima toda persona que individualmente o colectivamente hayan sufrido daños directos, los cuales pueden consistir en lesiones físicas o mentales, sufrimientos emocionales, pérdidas financieras o menoscabos de sus derechos humanos, que deben provenir de una acción de un grupo armado organizado al margen de la ley; también será víctima el cónyuge, compañero o compañera permanente, padre o hijo de una persona que se le hubiera causado la muerte o que se haya desaparecido forzosamente o que haya sufrido otra violación de sus derechos fundamentales; y también son víctimas los hermanos u otros familiares de una persona que haya sido asesinada o desaparecida forzosamente o que haya sufrido alguna otra lesión a sus derechos fundamentales, siempre que demuestren que han sufrido un daño real, concreto y específico” (Huber, 2007: 119).

La ley también consagra unos derechos claros en cabeza de las víctimas, los cuales son la piedra angular de la Ley de Justicia y Paz, pues todo acto o procedimiento debe conducir a lograr la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Cifras publicadas en la página web de la Unidad de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en el informe de gestión a 1 de diciembre de 2010. <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/index.htm> (Consultado: 06/01/2011)

<sup>9</sup> Artículo 5 Ley 975 de 2005.

<sup>10</sup> Sentencia de la Corte Constitucional, C-370 de 2006.

<sup>11</sup> Artículos 1, 2, 4 Ley 975 de 2005.

La verdad se refiere al derecho que tiene la víctima de conocer todo lo sucedido.<sup>12</sup> Este derecho ha tratado de satisfacerse en la medida de lo posible, imponiendo como obligación al postulado la de contar todos los hechos que ha cometido, de tal manera que en caso de faltar a la verdad no podrá disfrutar de los beneficios que establece la ley. Si bien es cierto que aún hoy después de cinco años no se sabe toda la verdad, estamos por buen camino.

La Unidad de Fiscalías para la Justicia y la Paz ha recopilado varios datos sobre el proceso de justicia y paz, de tal manera que de acuerdo con su informe de gestión de 2010 se indica que son 51.616 los hechos iniciados por confesión; asimismo, se ha visto una importante participación por parte de las víctimas en este proceso, siendo 59.015 el total de las víctimas que han participado en versiones libres.<sup>13</sup> Ahora bien, la consecución de la verdad depende en parte de la voluntad del postulado, aunque también tiene mucho que ver el fiscal y los intervinientes en el proceso, pues deben saber indagar con el fin de obtener la verdad de lo ocurrido.

Se tiene previsto también la creación de una Comisión de la Verdad, la que ayudará a unir todas las piezas del rompecabezas con el fin de tener un panorama general de lo ocurrido. Esta propuesta se encuentra en el proyecto de Ley de Víctimas que fue aprobado en el mes de diciembre de 2010 en la Cámara de Representantes.

La justicia se refiere, tal como lo ha señalado la ONU, a la posibilidad que tienen las víctimas de acceder a un recurso justo y eficaz para que su agresor sea condenado y para obtener también una reparación. Pero también conlleva un deber en cabeza del Estado, cual es el de investigar las violaciones, perseguir a los autores y en caso de que sean hallados culpables, imponerles una sanción (ONU, 1998). Como se indicó *supra*, las instituciones implicadas en el proceso se encuentran trabajando arduamente con el propósito de sancionar a los culpables de los delitos cometidos contra la sociedad civil y, aunque es cierto que los resultados no han sido inmediatos, al existir un antecedente de condena, lo normal es que poco a poco se dicten más en este sentido.

---

<sup>12</sup> Sentencia de la Corte Constitucional, C-370 de 2006.

<sup>13</sup> Cifras publicadas en la página web de la Unidad de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en el informe de gestión a 1 de diciembre de 2010, <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/index.htm> (Consultado: 06/01/2011)

En relación con el derecho a la reparación, éste implica, en principio, la plena restitución; si ello no es posible, existen otras vías de reparación como la indemnización compensatoria o las reparaciones simbólicas que se proyectan a la sociedad en general.

Sobre este aspecto es preciso hacer mención del proyecto de ley que dicta medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, el cual fue aprobado por la Cámara de Representantes el 14 de diciembre de 2010. El objeto de dicha ley es “establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas, que permita hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifiquen a través de la recuperación del ejercicio de sus derechos constitucionales, promoviendo igualdad de oportunidades y la eliminación de cualquier forma de discriminación, dentro del marco de la justicia transicional”.

El gran debate que sufrió esta ley se centró principalmente en el establecimiento de la fecha a partir de la cual se consideraba víctima para efectos de obtener la cobertura de la misma. Algunas propuestas hablaban de 1985, otras de 1993, finalmente se logró un acuerdo cuando se propuso la fecha de 1991, teniendo en cuenta que en dicha fecha entró en vigencia la actual Constitución Política de Colombia (CNRR, 2010).

Este proyecto establece que es víctima aquel que haya sufrido una vulneración en sus derechos fundamentales y/o como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Se establecen unos derechos a las víctimas, entre los que se encuentra: el derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad; el derecho a solicitar y recibir atención humanitaria; el derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral; el derecho a que la política pública tenga enfoque diferencial; el derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar; el derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad,

seguridad y dignidad; y el derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la ley.<sup>14</sup>

Lo anterior indica que si bien no se han garantizado del todo los principios de verdad, justicia y reparación, el gobierno ha tratado, por medio de diversas políticas, de atender a las necesidades de las víctimas, de tal manera que todas las políticas están encaminadas a la satisfacción de sus derechos.

Se debe reconocer que las víctimas están en una situación vulnerable y que muchas de ellas se encuentran a la deriva, pues el Estado no contaba con una política clara que determinara cómo debían ser reparadas. Lo bueno es que ya se empiezan a tomar medidas para conjugar este hecho.

Los resultados de la aplicación de la ley de víctimas se verán con el tiempo, por lo cual resulta muy apresurado dar una opinión sobre la misma.

### **3. DDR en la Ley de Justicia y Paz**

En relación con este aspecto, el Observatorio ha encontrado que uno de los principales problemas que se han dado es la conformación de nuevos grupos denominados Bacrim, o bandas criminales emergentes, tales como las Águilas Negras, Los Rastrojos y Los Paisas, entre otros. Este aspecto ha sido duramente criticado, sobre todo si se tiene en cuenta que el gran esfuerzo al poner en marcha esta ley era el poder lograr la paz, pero lo que ha pasado es que la violencia se ha trasladado de la zona rural a la zona urbana.

Uno de las pretensiones básicas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz era que existieran garantías de no repetición para las víctimas, es decir, que una vez llegado a un acuerdo ellas puedan ser reparadas, y además tener la seguridad de que no les volverá a pasar lo mismo. Sin embargo, esta garantía no se ha logrado todavía, pues tras los intentos del gobierno de desarmar a los grupos paramilitares no ha podido controlar el rearme de los mismos, aunque se debe aclarar que las llamadas Bacrim no obedecen a grupos paramilitares en estricto sentido, sino que son remanentes que han decidido seguir por el camino del delito.

---

<sup>14</sup> Proyecto de ley publicado en la página web de la CNRR.

[http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/IMG/pdf/PROYECTO\\_DE\\_LEY\\_DE\\_VICTIMAS\\_QUE\\_SALIO\\_DE\\_PLENARIA.pdf](http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/IMG/pdf/PROYECTO_DE_LEY_DE_VICTIMAS_QUE_SALIO_DE_PLENARIA.pdf) (Consultado 21/12/2010).

Así lo evidencia, por ejemplo, el II Informe sobre DDR emitido por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, en el cual se señala que pese a que se intentó lograr una desmovilización total, ésta se no alcanzó, por lo cual los logros en materia de DDR han sido parciales, dando como resultado la reaparición y el recrudecimiento de la violencia en varios sectores, lo que no ha permitido dar garantías de no repetición a las víctimas (CNRR, 2010: 275). Pese a que son variadas las cifras sobre estas bandas criminales emergentes, lo cierto es que tanto el gobierno, como las asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales coinciden en que éste fenómeno es una realidad.

Sin embargo, no se pueden lanzar afirmaciones tan a la ligera, pues es necesario hacernos unas preguntas importantes: ¿son estos grupos la continuidad de las estructuras paramilitares? ¿Son estructuras armadas en proceso de reagrupación? O ¿son estructuras que se pueden calificar como nuevas?

El Centro Internacional de Toledo para la Paz, en su tercer informe, realizó un estudio muy importante sobre este aspecto al cual me quiero referir. En primer lugar, se indica que estos grupos no son en realidad estructuras nuevas, es decir, grupos nuevos aislados de los grupos paramilitares desmovilizados, pues lo cierto es que su *modus operandi* es muy similar al de las AUC, sin embargo, esto no es suficiente para que se les califique como “la continuidad de los grupos paramilitares”, sino que obedecen a un fenómeno complejo. A estos grupos, el Observatorio de DDR -Ley de Justicia y Paz- del CITpax ha decidido llamarlos “estructuras armadas ilegales post-desmovilización” (CITpax, 2010: 62).

Pese a que todos reconocen lo existencia de estos grupos, la caracterización de ellos depende del sector que lo trate. Así, el gobierno los ha llamado “bandas criminales emergentes”, es decir, grupos que surgieron después de la desmovilización pero que tiene como fin la criminalidad, pues se dedican al narcotráfico y la extorsión principalmente (CITpax, 2010: 65).

Por su parte, las ONG los llaman de diversas maneras, pero están de acuerdo en que son grupos paramilitares. La Comisión Colombiana de Juristas afirma que estos grupos no han desaparecido, que su modo de actuar es idéntico al de los paramilitares desmovilizados y que el gobierno pretende vender la idea de que se trata de nuevos grupos dedicados al narcotráfico (Comisión Colombiana de Juristas, 2010: 76).

El mencionado Observatorio señala que las diversas opiniones no permiten tener certeza de las características y naturaleza de estos nuevos grupos, pues lo cierto es que este es un nuevo fenómeno que afecta a la población civil, y que dado que ya no hacen parte de un grupo central, pues en cada región se han creado nuevos grupos con objetivos diferentes y características diversas, no se puede hablar de manera global de ellos. Aunque no es adecuado generalizar, lo cierto es que estas nuevas estructuras comparten algunos objetivos de los grupos paramilitares desmovilizados, como lo es el mantener el control de determinados territorios, ejercer violencia con fines políticos y económicos, entre otros, cambiando de cierta manera su *modus operandi*, toda vez que las masacres no son su principal forma de imponer el terror para ejercer el control sino que ahora se hace por medio de acciones como los asesinatos selectivos y las amenazas a las comunidades (CITPax, 2010: 71).

Teniendo en cuenta lo anterior, el balance no es alentador al respecto, pues las políticas del gobierno deben ser más eficaces para evitar la reagrupación de estos grupos.

#### **4. Políticas públicas en la Ley de Justicia y Paz**

Uno de los mayores obstáculos por los que han pasado las políticas públicas en la Ley de Justicia y Paz fue la decisión del gobierno colombiano de extraditar a dieciocho jefes paramilitares, lo cual afectaba claramente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Estados Unidos solicitó la extradición de estos jefes tras acusarlos, entre otros, por delitos de tráfico de estupefacientes y blanqueo de dinero. Con esta solicitud el gobierno colombiano tenía dos opciones: si la aceptaba, podría poner en riesgo el proceso adelantado por la Ley de Justicia y Paz, pero de no hacerlo, las relaciones con Estados Unidos se podrían ver afectadas (CITPax 2009, 140).

Ante este difícil panorama, el Estado colombiano finalmente decidió extraditar a las personas solicitadas por el país norteamericano, señalando que existía una continuada actividad delictiva, además de su negativa a cooperar con el proceso de justicia y paz (CITPax, 2009: 134). Adicionalmente, el gobierno colombiano señaló que la extradición no afectaría el proceso de justicia y paz, pues estos individuos debían seguir colaborando mediante la

realización de audiencias y declaraciones, pero lo cierto es que ellas han sido pocas y se ha afectado la efectividad y eficacia de los derechos de las víctimas.

Aunque se han dictado sentencias condenatorias en Estados Unidos contra estas personas, imponiendo la obligación de restituir los bienes fruto del narcotráfico para satisfacer la reparación de las víctimas, el tercer informe del Observatorio del CITPax indica que no existe constancia de que los bienes embargados hayan sido entregados al Fondo de Reparación para las Víctimas en Colombia (CITPax, 2009: 134).

Lo anterior pone en tela de juicio la asertividad de la decisión tomada por el gobierno de extraditar a estos individuos, pues como se ha dicho, la piedra angular del proceso de justicia y paz son las víctimas, pero con esta situación sus derechos se han visto conculcados.

## **Conclusiones**

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se debe indicar que no es tan cierta la afirmación de que el proceso especial de justicia y paz no se encuentre funcionando adecuadamente; de hecho se debe decir que, debido al gran número de conductas punibles y a la complejidad para probar tales hechos, es fácilmente explicable la lentitud con la que el proceso ha avanzado. No obstante, no es posible afirmar que el proceso está desarrollándose de manera satisfactoria en todo caso, pues hay muchas falencias que se deben subsanar. Lo preocupante sería un estancamiento en el mismo, pero esta circunstancia no es la que se presenta hoy en día, pues el mismo proyecto de ley de víctimas y restitución de tierras demuestra que el gobierno sigue comprometido con la búsqueda de la paz.

Lo cierto es que la Ley de Justicia y Paz es el primer paso para la desarticulación de grupos al margen de la ley, además de lo cual ha permitido conocer la realidad, aunque en parte, de las atrocidades cometidas por estos grupos.

Como se dijo atrás, cuando se hacen procesos en busca de la consecución de la paz, lo normal es que se realicen algunas concesiones; sin embargo, lo cierto es que éstas deben ser hechas de manera cuidadosa para no causar mayores traumatismos a quienes han sufrido toda la crueldad de la violencia, es decir, a las víctimas. En ese sentido, todos los esfuerzos deben estar puestos para

que éstas obtengan la satisfacción total de sus derechos a la verdad, justicia y reparación, los cuales, dicho sea del paso, no se han podido cumplir del todo después de cinco años.

Se debe subrayar, tal como se dijo antes, que el verdadero desafío de esta ley es el de lograr un adecuado equilibrio entre los requerimientos de las víctimas, los de la sociedad y los del gobierno nacional, pero todo ello apuntando a un mismo fin, cual es la construcción de la paz. Además este proceso tiene el reto de ser atractivo para los grupos armados para que decidan dejar las armas y responder por sus hechos criminales (Perdomo *et al.*, 2009: 78). Lo que se encuentra es que estos desafíos intentan lograrse con la Ley de Justicia y Paz.

Para terminar, no se nos puede olvidar que el gran objetivo de la Ley de Justicia y Paz es lograr la reconciliación nacional. En ese sentido, es absolutamente aceptado que los gobiernos flexibilicen la manera de administrar justicia, creando nuevos espacios jurídicos; así las cosas, esta ley se muestra como una salida a años de violencia y conflicto (Perdomo, 2009: 82), esto es, una esperanza para las miles de víctimas. Empero, no se puede olvidar que años de conflicto no pueden traducirse en olvido por parte del Estado, al cual le corresponde ahora el reto de satisfacer los derechos de las víctimas. Respondiendo a la pregunta planteada como título de este artículo, se debe indicar que la justicia y paz van por buen camino; aunque queda mucho por avanzar, entre tropiezos y esfuerzos se llegará a la meta final llamada paz.

## **Bibliografía**

- AMBOS, Kai. 2010. *Procedimiento de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y Derecho Penal Internacional*. Bogotá: Temis.
- COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. 2010. Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005. Bogotá: CCJ.
- COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN. 2010. La Reintegración, logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá.
- HENAO, Evelio y otros. 2010, Memoria de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Bogotá: GTZ.
- HUBER, Florian. 2007. La Ley de Justicia y Paz. Desafíos y temas de debate. Bogotá: FESCOL.
- PERDOMO, Jorge y otros. 2009. Reparación judicial, principio de oportunidad e infancia en la Ley de Justicia y Paz. Bogotá: GTZ.
- OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DDR - Ley de Justicia y Paz. 2009. Segundo informe. Bogotá: CITpax.
- OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DDR - Ley de Justicia y Paz. 2010. Tercer informe. Bogotá: CITpax.
- VARGAS, Álvaro y otros. 2009. *Manual de Procedimiento para Ley de Justicia y Paz*. Bogotá: Milla Ltda.

## **Cibergrafía**

- COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS:  
<http://www.coljuristas.org/Inicio/tabid/36/language/es-CO/Default.aspx>  
(Consultado: 21 de diciembre de 2010).
- CNRR: <http://www.cnrr.org.co> (Consultado: 21 de diciembre de 2010).
- OBSERVATORIO DDR – Ley de Justicia y Paz del Centro Internacional de

Toledo para la Paz: <http://www.observatoriocitpax.org> (Consultado: 21 de diciembre de 2010).

UNIDAD NACIONAL DE FISCALÍAS PARA LA JUSTICIA Y LA PAZ- Fiscalía General de la Nación: <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/index.htm> (Consultado 30 de diciembre de 2010).

## BUILDING STATES TO BUILDING PEACE (RESEÑA)

Call, Charles & Vanessa Wyeth. 2008. *Building States to Build Peace: A Project of the International Peace Institute*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, International Peace Institute.<sup>1</sup>

Felipe Jaramillo Ruiz

*Investigador*

*Observatorio de Construcción de Paz*

*Universidad Jorge Tadeo Lozano*

El libro “*Building States to Build Peace*” es una compilación de ensayos que abordan como temática central la relación entre la construcción de la paz y la construcción del Estado. Su carácter pluridimensional, al contar con la participación de diversos académicos y expertos que fungen como consultores e investigadores de organizaciones internacionales, tiene la virtud de exponer, esclarecer y posibilitar el debate sobre la importancia de las instituciones nacionales para alcanzar una paz duradera. También desarrolla un análisis profundo sobre el papel de la comunidad internacional en el proceso de construcción del Estado, con el propósito de investigar los principales desafíos que se presentan al emprender la tarea de formar una institucionalidad estatal sólida en contextos de posconflicto.

Charles T. Call, el editor del libro, introduce la obra con una reflexión teórica y práctica en torno a los múltiples aspectos que se evidencian en los procesos de construcción del Estado y de construcción de la paz e inicia la discusión recalando la importancia de analizar estos procesos. Barnett R. Rubin, Katia Papagianni, Michael Carnahan, Clare Lockhart, Paul Collier, Erik G. Jensen, William Reno, Sarah Cliffe y Nick Manning participan en la primera sección del libro aportando un análisis detallado sobre la relación entre la construcción del Estado y la paz; cada uno de ellos enfoca su estudio hacia temas relacionados con seguridad, legitimidad, finanzas públicas,

---

<sup>1</sup> Todas las citas son traducciones propias del reseñador.

política económica, justicia e institucionalidad. En la segunda sección, Kenneth Menkhaus, Rex Brynen, Marcus Cox, Edith Bowels y Tanja Chopra, Jake Sherman y Mike Mc Govern presentan estudios de caso sobre Somalia, Palestina, Bosnia-Herzegovina, Timor Oriental, Afganistán y Liberia, respectivamente. El libro está dividido en dos partes. La primera aborda los desafíos de la construcción del Estado en escenarios de posconflicto, desde diferentes perspectivas temáticas (política de seguridad, legitimación, finanzas públicas, política económica, justicia y el imperio de la ley, construcción del Estado desde su base y aproximaciones prácticas para la construcción de instituciones estatales); la segunda consiste en estudios de caso de países en conflicto (Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Timor Oriental, Liberia, Palestina y Somalia) desde el enfoque de la construcción del Estado. El libro contiene trece ensayos mas la introducción y la conclusión del editor en la cual agrupa y reconoce algunos de los principales argumentos que se presentan de forma transversal durante toda la lectura.

Son cinco las cuestiones fundamentales que se propuso Charles T. Call para la compilación de los textos. La primera propone un análisis de las posibles relaciones, directas o indirectas, que se evidencian entre los procesos de construcción de la paz y los procesos de construcción del Estado. En la segunda se plantea la discusión sobre la esencialidad de la construcción de las instituciones estatales para alcanzar la paz. La tercera suscita el estudio sobre las prioridades funcionales que deben guiar un proceso de construcción del Estado para forjar el camino hacia la consolidación de la legitimidad del mismo en sociedades fraccionadas por el conflicto. La cuarta señala las tensiones o pugnas existentes entre los intereses de los procesos de construcción del Estado y los de la construcción de la paz; y, finalmente, la quinta cuestión elabora una serie de propuestas programáticas que plantean formas de evitar los peligros que se pueden generar cuando se fortalecen las instituciones estatales sin tener en cuenta las causas subyacentes del conflicto armado interno. Los diversos autores responden a estas inquietudes desde sus trabajos académicos, de análisis, de investigación y de estudios de caso.

El resultado presenta una amalgama de conocimientos que muestran la complejidad de la formación de un modelo único que logre responder de forma homogénea a la heterogeneidad de los escenarios en los que se busca la construcción del Estado. El espectro variado de los casos seleccionados evi-

dencia precisamente la necesidad de analizar de forma particular el contexto de cada situación y destaca que tanto la construcción de la paz como la del Estado son procesos que están intrínsecamente ligados a la realidad de cada escenario, motivo por el cual la relación entre estos procesos tiene una dependencia absoluta del entorno en el que se desarrollan.

Sin embargo, a pesar de la diversidad y complejidad en la formulación de una propuesta generalizadora, el editor argumenta que se presentan ciertos elementos *sine qua non* para alcanzar la construcción efectiva de las instituciones estatales en aras de evitar una colisión con el interés supremo de la búsqueda de la paz. Resalta, así, la importancia del Estado en la consecución del afianzamiento de una paz duradera y el papel de acompañamiento que tiene la comunidad internacional en el proceso de formación institucional.

Antes de abordar con mayor detenimiento el contenido del texto en estudio, es necesario clarificar algunos de los conceptos tratados de forma recurrente en los ensayos, debido a su uso particular. 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); la concepción del *Estado* se basa en la definición de Max Weber, quien afirma que el Estado está compuesto por la “colectividad de instituciones que exitosamente demandan el monopolio legítimo de la autoridad y el uso de la fuerza sobre un determinado territorio” (*Ibid.*:7). Los editores enfatizan la importancia de las instituciones gubernamentales, “identificando los vínculos entre el reconocimiento internacional y los recursos, pero subrayando la relación entre las instituciones del gobierno y los ciudadanos o poblaciones del territorio” (*Ibid.*:9), lo que categorizan como *soberanía empírica*. Así, la construcción del Estado no sólo debe procurar la edificación de las instituciones que monopolicen la facultad punitiva sino también la creación de la legitimidad de estas instituciones.

Por las limitaciones de esta reseña para abordar cada texto en particular, nos ceñiremos al planteamiento de las ideas centrales trabajadas en conjunto por los autores.

En la parte uno, que contiene los ensayos relacionados al contexto de la construcción del Estado y su relación con la construcción de la paz, se abordan los siguientes temas.

**La legitimidad.** Katia Papagianni identifica cuatro formas en las que los Estados pueden alcanzar la legitimidad. Primero, el Estado debe cumplir sus funciones fundamentales, las cuales son: crear un sistema burocrático y administrativo para que se cumplan las leyes y se propague el desarrollo económico, establecer un orden legal e internacional que se adapte a los estándares internacionales, dar origen a un orden normativo que se torne el símbolo de unión de la población con el Estado y construir legitimidad a partir de la representación de todos los actores sociales. Segundo, debe propagar la existencia de un proceso político que genere espacios de participación y diálogo entre los actores internos. En tercer lugar, el Estado debe establecer mecanismos de participación para que la sociedad civil sea un actor relevante en su construcción. Finalmente, el reconocimiento de los estándares impuestos a nivel internacional constituye un mecanismo sobresaliente en la consolidación de la legitimidad del Estado.

La legitimidad es un elemento *sine qua non* para la formación sostenible de todos los ámbitos internos como el de la justicia, la economía, el reconocimiento internacional y la seguridad.

**La política económica.** Paul Collier demarca la diferencia que existe entre los Estados débiles y aquellos Estados que emergen de un conflicto armado. Según el autor, el legado de guerra persigue a estos últimos y los hace mucho más proclives a nuevos conflictos armados. Este elemento de vulnerabilidad implica que Estados que están en una etapa de posconflicto requieren una mayor asistencia internacional para su reconstrucción en áreas institucionales devastadas.

**La justicia.** La costumbre, según el autor Erik G. Jensen, es la fuente principal que debe generar la construcción de las leyes y normas de convivencia. La implementación de convenciones o normas contrarias a la costumbre debe ser, por lo tanto, estructurada estratégicamente si se quiere alcanzar un verdadero cumplimiento de éstas por parte de la sociedad civil. La expedición de un gran número de leyes que no se soporten sobre una plataforma organizativa que garantice su observancia es perjudicial para la construcción de la legitimidad del Estado. Si al quebrar la ley no consigue aplicar un determinado castigo, la institución de la justicia perderá el apoyo de la población. La dificultad reside en la creación de un imaginario común de lo que es la justicia. El

trasplante jurídico no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta las necesidades internas de la población y la adaptación suele ser más eficiente cuando se basa en estructuras de justicia ya existentes. La comunidad internacional debe velar por el cumplimiento de unos estándares mínimos en el proceso de construcción del Estado y no imponer una serie de requisitos que no tienen un alcance realista y simplemente permanecerán en el papel.

**La seguridad.** Barnett R. Rubin define seguridad como “el uso o la amenaza de utilizar la fuerza legítima para prevenir la violencia ilegítima” (*Ibid.*:19). El uso de poder coercitivo como parte de las operaciones de construcción de la capacidad nacional moldea la dinámica del sistema mundial actual. No obstante, para que el poderío de las operaciones internacionales no sea percibido como arbitrario e injusto, éste debe procurar la obtención de un nivel significativo de legitimidad tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

La mayoría de los autores de esta primera parte señala que el proceso de reforma sectorial de seguridad debe evitar que se presente la substitución del Estado, fenómeno que se genera cuando la afluencia de fuerzas internacionales no es acompañada por la construcción de capacidades policiales y militares locales, lo que puede originar la formación de una falsa expectativa de paz entre la comunidad nacional e internacional. Al presentarse la substitución del Estado, la población civil pasa a confiar en los esfuerzos de la comunidad internacional y acredita que se ha alcanzado la estabilización del conflicto. No obstante, al retirarse el apoyo internacional, el Estado es incapaz de mantener y garantizar la paz. Esta falencia deslegitima al Estado en construcción ante la sociedad, lo que puede causar la desestabilización gubernamental y el surgimiento de nuevas olas de violencia.

**La construcción del Estado desde su base.** Es fundamental el reconocimiento del Estado como órgano soberano de un determinado territorio y como actor central para el establecimiento del orden dentro de sus fronteras. Barnett R. Rubin, Paul Collier, William Reno y Katia Papagianni no rechazan la intervención de la comunidad internacional; empero, sugieren que el proceso de construcción de la paz debe ser liderado por los actores nacionales, a través de un proceso de consolidación de las instituciones estatales, con el apoyo de las organizaciones internacionales. Para estos autores, el abordaje actual a las operaciones de construcción, al sobreponer el papel de los actores

externos el papel estatal, afecta el proceso de construcción del Estado. Son los actores nacionales los que deben tener un papel protagónico en el proceso de construcción. Así, en el momento de formular las estrategias de construcción del Estado, la comunidad internacional interventora debe analizar el contexto interno del país para identificar los subgrupos nacionales que han surgido a raíz de la ausencia de una autoridad centralizadora de poder, con el fin de evitar la creación de nuevas tensiones. La identificación de los actores nacionales, su distribución, organización e intereses, es determinante para evitar que se excluya alguno de estos del escenario político.

**El manejo de las finanzas públicas.** Un sistema de finanzas públicas es esencial para la construcción del Estado. Sin embargo, como argumentan Michael Carnahan y Clare Lockhart, la capacidad del Estado de recaudar y gastar ingresos está íntimamente relacionada con la percepción de legitimidad que los ciudadanos tengan del mismo. Debido a la ausencia de legitimidad con la que cuentan los Estados en la etapa del posconflicto, la mayoría de sus recursos provienen de donaciones internacionales, fenómeno que se evidencia particularmente en los casos de Somalia, Afganistán y Palestina. El apoyo internacional es la fuente que cimienta las bases para la rehabilitación de las instituciones deterioradas por la guerra. No obstante, los autores identifican un problema con el método en el que suelen ser administradas las donaciones. Cuando los gobiernos donan el dinero directamente a las agencias internacionales o a las organizaciones no gubernamentales, sin canalizar ese dinero a través del Estado, se quebranta el proceso de construcción de instituciones estatales sostenibles y legítimas. Las organizaciones internacionales pasan a cumplir las funciones del Estado sin ser direccionadas por éste y, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos estas organizaciones no pagan impuestos, se elimina la posibilidad de que el Estado recaude los fondos de su principal fuente de ingreso. Es claro que los donantes procuran evitar que sus recursos caigan en manos de gobiernos corruptos; sin embargo, el rechazo a direccionar los fondos a través del Estado tiende a ser contraproducente con los esfuerzos que buscan su construcción.

La parte dos presenta diversos casos de política aplicada de situaciones concretas en países donde se ha llevado a cabo un proceso de construcción de la paz y del Estado. En los estudios de caso presentados por diversos investigadores se evidencian similitudes y problemáticas propias de todo proceso

de construcción estatal en el posconflicto. En el estudio de caso de Somalia, Liberia y Afganistán es posible identificar como factor transversal al proceso de construcción del Estado la presencia de diversos subgrupos nacionales que han establecido un complejo sistema de orden en el territorio bajo su yugo y que a su vez han dificultado la reorganización o reestructuración de las instituciones formales del Estado. El factor económico también se presenta de forma recurrente en los diferentes estudios, particularmente en el caso de Timor Oriental. Según algunos de los ensayistas, la reactivación de la economía nacional es un elemento primordial y debe estar mediado por la comunidad internacional para evitar que se presenten actos de corrupción. Se debe destacar que en todos los casos la seguridad de la población es un agente de atención inmediata que posibilita la organización del aparato institucional. No se puede pretender crear instituciones democráticas cuando aún permanece el accionar de fuerzas coercitivas diferentes al Estado. La población debe sentir que se ha iniciado un proceso de construcción que le garantiza su seguridad y vela para que no se violenten sus derechos.

A modo de conclusión, la discusión sobre la importancia del Estado para la construcción de la paz constituye una invitación a pensar el cambio notable que se ha generado en el paradigma de las relaciones internacionales. Los aportes de los autores hacen hincapié en cómo las organizaciones internacionales, las potencias y las organizaciones no gubernamentales han optado por suplantar al Estado en contextos de conflicto interno, en los que las instituciones se encuentran fragmentadas desde su base. El Estado, en este escenario, pasa de ser el actor principal del orden global a ocupar un puesto de poca relevancia a nivel nacional y mundial. Sin embargo, los autores destacan el protagonismo del Estado para la construcción de la paz y denotan las diversas problemáticas que se han generado a raíz de su substitución por la comunidad internacional.

A diferencia de otros estudios, los ensayos del libro sobresalen en la identificación de la fragilidad de los procesos de construcción de la paz cuando se ignora la trascendencia de la construcción de instituciones estatales legítimas. Se esboza un panorama difuso en el cual los diversos actores internacionales, al propagar acciones que conciernen a la estabilización nacional, tienden a sobrepasar las instituciones Estatales para alcanzar sus intereses particulares,

lo que en algunos casos conlleva resultados inmediatos que son antagónicos a la construcción de una institucionalidad interna sólida que vele por el mantenimiento de una paz duradera. Los autores logran exponer de forma concreta los desafíos que se presentan en los procesos de intervención en Estados en posconflicto y la inmensa responsabilidad que asume la comunidad internacional al injerir directamente en estos escenarios.

Charles T. Call identifica como un punto central que la construcción del Estado puede generar diversas tensiones en el proceso de construcción de la paz: a) cuando la rehabilitación del Estado supone la selección de élites políticas en sociedades profundamente divididas; b) cuando los esfuerzos internacionales por construir la paz socavan la construcción del Estado al sobrepasar sus instituciones y al remplazarlo en sus funciones; c) cuando choca el proceso de construcción del Estado, a través de un sistema de meritocracia, con el interés de alcanzar la paz de la forma más inmediata, lo que puede causar que el poder del Estado esté controlado por aquellos que no tienen ninguna intención en fortalecer las instituciones; d) cuando el enfoque cerrado que procura fortalecer la seguridad del Estado no es acompañado por un proceso político que cuide que la formación del Estado no excluya a determinados grupos y que carezca de instituciones políticas transparentes que rindan cuentas a sus ciudadanos; y, e) cuando al intentar el apaciguamiento de los contradictores del proceso de construcción de la paz se descuida la construcción del Estado al formar acuerdos políticos que atentan contra la edificación de un sistema de gobierno que respete los principios internacionales y democráticos.

Los autores demuestran en filigrana que los procesos de construcción de la paz y construcción del Estado deben caminar juntos, pues, aunque las acciones inmediatas emprendidas por la comunidad internacional puedan ser eficientes a corto plazo, a largo plazo la falta de solidez institucional aumenta la probabilidad de que el conflicto irrumpa nuevamente.

La compilación es plenamente sugerente en otros aspectos cruciales para el estudio de las relaciones internacionales y demarca algunas de las contradicciones que se desenvuelven cuando la comunidad internacional decide iniciar un proceso de construcción de la paz. Subrayo, no obstante, una contradicción que para efectos prácticos llamaré *la contradicción del reconocimiento*. El rechazo recurrente a reconocer a las organizaciones o facciones nacionales que

buscan el reconocimiento de su soberanía desprendiéndose del Estado al que pertenecen se presenta como una cuestión cerrada al orden global. Esta continua negación de aceptar la formación de nuevos Estados se fundamenta en la idea de que el reconocimiento de otros Estados propagaría una ola de conflictos internos que aumentarían la inestabilidad del sistema internacional y amenazarían la integridad territorial de los Estados ya reconocidos. En el marco de lo descrito, Estados que carecen por completo del monopolio legítimo de la fuerza y no consiguen llevar a cabo ninguna de las funciones características de la institucionalidad estatal permanecen en el tiempo, en cuanto que otros Estados que han alcanzado un nivel de soberanía empírica razonable no consiguen el reconocimiento en el sistema internacional. No obstante, en procesos de construcción de la paz lo opuesto suele predominar. Se reconoce aquel actor interno que ha conseguido infligir suficiente daño a la población civil y, a cambio de abandonar las armas, se le concede un espacio en la construcción del Estado. No se está abogando porque la comunidad internacional reconozca la soberanía de toda facción separatista, ni porque cese el reconocimiento de grupos internos en el proceso de construcción de la paz; empero, sí se busca que este poder de reconocimiento se ejerza de forma responsable. No se puede reconocer a todo grupo interno como tampoco se debe rechazar el reconocimiento a una nación que ha conseguido la consolidación de una soberanía empírica. El abordaje actual que niega el reconocimiento de nuevos Estados y reconoce a todo grupo interno como legítimo en la construcción de la paz es contradictorio y nocivo. No puede existir una fórmula única para establecer qué actores se pueden reconocer. El reconocimiento debe generarse a partir de un entendimiento del contexto particular de cada caso.

Por estimulante y coherente que sea la presentación de los argumentos del libro sobre la construcción del Estado y el papel que tiene la comunidad internacional, deja una serie de preguntas que sería interesante profundizar: ¿Cuáles son los intereses al decidir intervenir en un Estado dividido por el conflicto? ¿Estos intereses giran alrededor de la necesidad de neutralizar una amenaza o la voluntad de estabilizar actores que atentan contra la seguridad internacional? ¿La construcción de la paz, en paralelo con la construcción del Estado, se fundamenta en la necesidad de propagar una acción internacional que sobreponga los intereses nacionales de estos Estados a los intereses de los donantes que procuran un determinado resultado? ¿La comunidad interna-

cional está dispuesta a asumir el alto costo inherente al proceso de construcción del Estado? ¿La intervención de la comunidad internacional no va en detrimento de la consolidación del Estado al imponer ciertos parámetros e intereses?

Se formula esta serie de preguntas porque las propuestas realizadas en el libro, por coherentes que sean, parecen olvidar lo que subyace todo proceso de intervención internacional: los intereses particulares de los donantes y actores internacionales. Estos no necesariamente buscan la consolidación de instituciones sólidas sino la promoción de determinados intereses económicos, comerciales y geopolíticos. Así, el proceso de construcción del Estado puede no ser tan atractivo para estos actores y, por ende, propuestas como la de cobrar impuestos por sus servicios de construcción no tendrían mayor acogida. Sería entonces pertinente analizar los intereses de los donantes y actores internacionales que participan en la construcción y formular una serie de propuestas que busquen armonizar sus objetivos con los de la construcción del Estado.

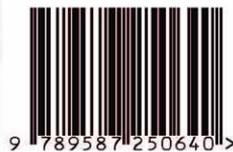
Por otra parte, a lo mejor hubiera sido útil ahondar en los mecanismos que la comunidad internacional puede utilizar para garantizar que se cumplan ciertos pasos en la construcción del Estado, al ceder a éste el protagonismo en la consolidación de las instituciones y en el desarrollo de sus funciones básicas. Si bien la comunidad internacional tiene diversos mecanismos de coerción, el uso de estos podría aumentar la proclividad de que el Estado en crisis recayera nuevamente en el conflicto. Es por eso que sería interesante profundizar el debate sobre el papel de la comunidad internacional en el proceso de construcción del Estado, proponiendo una serie de mecanismos de control que sirvan para imponer unas exigencias básicas a las élites que participan en el proceso de fortalecimiento institucional. Es peligroso asumir que el hecho de involucrar a la comunidad civil en el proceso de construcción estatal eliminaría las posibilidades de que surgieran regímenes que atentaran contra los derechos humanos. Así, si bien la construcción de la paz debe formularse desde la perspectiva que enfatice en la fortaleza de los actores nacionales, la comunidad internacional debe tener un papel fundamental en la veeduría de ciertos principios. Cómo establecer los mecanismos para resguardar estos es una cuestión que, aunque se menciona en el libro, no es lo suficientemente demarcada.

Este texto puede ser utilizado como recurso o material por aquellas personas que quieran analizar procesos en la construcción del Estado y de la paz, en situaciones de posconflicto, atendiendo a la diversidad de los actores y factores que intervienen en este tipo de fenómenos políticos.



La Serie *Documentos para la Paz*, que se inaugura con el número *Estado y Ciudadanía para la Paz*, es una compilación de artículos de expertos e investigadores, cuyo fin es realizar reflexiones a propósito de las perspectivas teóricas de la paz, diagnósticos de conflictos violentos y resultados de investigaciones aplicadas sobre construcción de paz en Colombia. La Serie hace parte de los productos del Observatorio de Construcción de Paz de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, que funciona con el apoyo del Fondo para la Sociedad Civil Colombiana por la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia (FOS-Colombia), de la cooperación sueca. A partir de esta publicación, el Observatorio no sólo expone los resultados de sus investigaciones y los trabajos de especialistas en el tema, sino que busca realizar una contribución útil a la academia, las instancias estatales y los hacedores de paz en el país, para propiciar debates sustentados y propuestas concretas que permitan hablar de paz desde los hechos.

ISBN 13: 978-958-8545-3



**FOS - COLOMBIA**

Fondo para la Sociedad Civil por la Paz, la  
Democracia y los Derechos Humanos,  
iniciado por ASDI administrado por Forum Syd