

El posconflicto en Colombia

Reflexiones y propuestas
para recorrer la transición



Konrad
Adenauer
Stiftung



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Andrés Molano-Rojas
Editor

EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA:

REFLEXIONES Y PROPUESTAS
PARA RECORRER LA TRANSICIÓN

Andrés Molano-Rojas

(Editor)

Bogotá, D.C. - 2015

El posconflicto en Colombia: Reflexiones y propuestas para recorrer la transición / Andrés Molano, compilador académico

– Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: Fundación Konrad Adenauer Colombia, 2015.

p.

ISBN 978-958-58076-3-1

1. Conflicto armado - Colombia 2. Procesos de paz - Colombia 3. Justicia transicional - Colombia I. Molano, Andrés, comp. II. Título

CDD: 303.66 ed. 20

CO-BoBN– a954068

Biblioteca Nacional de Colombia

© Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP

info@icpcolombia.org

2015

© Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS

www.kas.de/kolumbien

2015

ISBN 978-958-58076-3-1

Editor:

Andrés Molano-Rojas

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo y Felipe Zarama

Corrección de estilo:

Silverio Gutiérrez

Diseño, diagramación, impresión y acabados:

Ediciones Ántropos Ltda.

Carrera 100B No. 75 D-05

PBX: 433 77 01 • Fax: 433 35 90

E-mail: info@edicionesantropos.com

www.edicionesantropos.com

Bogotá, D.C.

La opinión contenida en los capítulos de este libro es de entera responsabilidad de los autores y no compromete en modo alguno al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ni a la Fundación Konrad Adenauer en Colombia.

Prohibida la reproducción, la comunicación pública total o parcial y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Impreso y hecho en Colombia

Editor:

Andrés Molano-Rojas

Profesor Principal de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y catedrático de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo. Director Académico del Observatorio de Política y Estrategia en América Latina (OPEAL) en el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Comité evaluador:

Oscar Palma Morales

Profesor Principal de la Facultad de Relaciones Internacionales e Investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Catedrático de la Escuela Superior de Guerra y de otros centros académicos de las Fuerzas Militares.

Marcos Peckel

Profesor Titular de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Catedrático e investigador de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo y del Centro de Pensamiento Estratégico.

ÍNDICE

1. Presentación del ICP. <i>Marcela Prieto</i> , Ex Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)	7
2. Presentación de la KAS. <i>Hubert Gehring</i> , Representante de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia	11
3. Justicia para el posconflicto: viejos y nuevos problemas en escenarios complejos. <i>Andrés Molano</i> , Profesor de la Universidad del Rosario y Director Académico de OPEAL en el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)	15
4. Posconflicto en Colombia: Retos complejos. <i>Carlos Alberto Patiño</i> , Director del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia	25
5. Nuevos paradigmas de seguridad pública en el posconflicto. <i>Rubén Sánchez</i> , Profesor de la Universidad del Rosario	35
6. Seguridad en la transición y seguridad transicional. <i>Ana Daza y David Álamos</i> , Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC – Colombia	41
7. Luz entre los resquicios: Reflexiones sobre el riesgo de rompimiento y resiliencia de los diálogos. <i>Sergio Guarín</i> , Coordinador del área de construcción de paz y postconflicto de la Fundación Ideas para la Paz	55
8. El rol de la 'comunidad internacional' en el posconflicto. <i>Sandra Borda</i> , Profesora de la Universidad de los Andes y <i>Daniel Poveda</i> , Politólogo de la Universidad de los Andes	63

9. ¿Por qué se reactivan los conflictos luego de alcanzar un acuerdo?
Alertas desde la experiencia internacional para Colombia.
Mauricio Palma, Investigador de OPEAL (ICP) y Profesor de la Universidad del Rosario y *Felipe Zarama*, Coordinador de OPEAL (ICP) y Joven Investigador de la Universidad del Rosario 79
10. Memoria histórica para el posconflicto en Colombia.
Juliana Andrea Guzmán Cárdenas y *Diego Briceño Redondo*, Profesionales en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia 95
11. Conclusiones y recomendaciones para las políticas públicas del posconflicto.
Gra. (R) Jairo Delgado, Director de Análisis de OPEAL en el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) 107

I. PRESENTACIÓN DEL ICP

Marcela Prieto Botero¹.

Ex Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Desde el inicio oficial de los diálogos entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC que buscan poner fin a la confrontación armada, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría (ICP) ha venido haciendo un seguimiento permanente tanto a lo que sucede en La Habana, como a la evolución misma del conflicto mientras éste persiste en Colombia, y a la manera en que lo que se va acordando paulatinamente empieza a configurar una agenda de política pública que deberá implementarse en el futuro. Como centro de pensamiento, el ICP ha querido acompañar el proceso –sin que eso signifique adoptar una posición de principio a favor o en contra de la negociación ni de sus logros concretos–, para así contribuir a la construcción de una opinión pública informada y fomentar el debate ilustrado sobre lo que sucede en la mesa de negociación, y sus implicaciones para Colombia y su proyecto como nación. En dicho seguimiento el ICP ha mantenido un “optimismo escéptico” y sobre todo, constructivo. En ese sentido, ha propiciado espacios para el diálogo, para la socialización, y también, fiel a su vocación, ha llamado la atención sobre algunos de los contenidos de los acuerdos parcialmente alcanzados que, a su juicio, implican desafíos sustanciales o riesgos eventuales para la democracia y la libertad en Colombia.

En el esfuerzo de acompañar los diálogos, hemos encontrado en la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS) un socio idóneo para llevar a cabo una reflexión en torno a la forma que ha de tomar el posconflicto en el país. Ambas instituciones compartimos el interés de servir como plataforma de encuentro para que una diversidad de actores relevantes –tomadores de decisión, académicos, empresarios y representantes de la sociedad civil organizada– discutan

1- Marcela Prieto Botero fue Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga entre el 10 de febrero de 2006 y el 15 de octubre de 2014.

los principales problemas a los que se verá enfrentada la sociedad en una situación de transición del conflicto a la normalidad, con independencia de lo que suceda en la mesa de negociación con las FARC, y eventualmente, con el Eln. Esta convicción compartida impulsó la convocatoria del ICP y la KAS al Foro “Entre Transición y Restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto” en diciembre de 2013, y durante 2014, la organización conjunta de varias mesas de expertos con el propósito de recoger insumos que sean útiles para la formulación de las políticas públicas del posconflicto. Los resultados de las discusiones de las mesas de expertos, que contaron con participantes del más alto nivel, son recogidos por el Gral. (R) Jairo Delgado —Director de Análisis del Observatorio de Política y Estrategia en América Latina— en el último capítulo de esta obra colectiva y en el que el autor ha incluido unas recomendaciones dirigidas a los tomadores de decisión del Estado colombiano y a los representantes de la cooperación internacional.

El ICP cree firmemente que, aunque la firma de un acuerdo que ponga fin al conflicto con las guerrillas es enormemente deseable, la terminación de la confrontación armada por vía de la negociación será en todo caso mucho más fácil que los retos que planteará un eventual escenario de posconflicto. Incluso la misma refrendación de lo acordado, que hará parte de lo que varios han llamado la etapa del ‘pos-acuerdo’, no será una tarea sencilla. Pero, además de

“ El principal desafío del posconflicto será reducir el riesgo de reproducción de la violencia y de recaída en el conflicto. Será crucial contener el mercado de la violencia y la posibilidad de reincidencia de los ex combatientes.”

Marcela Prieto

estos retos inmediatos de la transición, el principal desafío del posconflicto será reducir el riesgo de reproducción de la violencia y de recaída en el conflicto. Para ello será crucial contener el mercado de la violencia, bloquear las posibilidades y ocasiones de reincidencia de los ex combatientes, y prevenir el resurgimiento de una facción insurgente o la persistencia de un remanente de las guerrillas que se margine del proceso y que insista en reivindicar la lucha armada, en conexión, probablemente, con actividades criminales. En este sentido, en este libro se encuentran relatadas las experiencias y lecciones de unos conflictos en otros contextos regionales que, tras conseguir un acuerdo que parecía ser definitivo, se han reactivado.

Asimismo, hay que tener siempre presente que una disolución formal de las guerrillas no conducirá necesariamente al fin de la violencia, ni al fin de los problemas que tradicionalmente han estado directa o indirectamente asociados con la confrontación armada. Gran parte de los retos del posconflicto estarán asociados con la transformación de algunas amenazas, la emergencia de otras

nuevas y la persistencia de las existentes. Muchas de éstas precisamente no mutarán fundamentalmente. Habrá sobre todo cambios en la incidencia que tienen éstas sobre la seguridad, plano en el que podrían adquirir una mayor relevancia y exigirán por lo tanto una atención prioritaria por parte del Estado colombiano.

Todo lo anterior, finalmente, conduce a que el punto de llegada de este proceso deberá ser el fortalecimiento del Estado y la profundización de la democracia, dentro del marco de la Constitución del 91 y no por fuera de ella. El propósito de alcanzar una paz verdadera y duradera pasa inexorablemente por romper los lazos entre la política y la violencia, la relación entre armas y urnas que ha resultado nefasta y que explica en parte la permanencia e institucionalización de la violencia como un método para la resolución de los conflictos al interior de la sociedad. Es ésta, entonces, una oportunidad para fortalecer las instituciones del Estado colombiano en todo el territorio y conseguir un mejoramiento de la calidad y el alcance de los bienes y servicios públicos en todo el territorio, pero especialmente en aquellos lugares que se han caracterizado históricamente por la precariedad estatal, tal como lo muestra el profesor Carlos Alberto Patiño en su capítulo sobre los retos complejos del posconflicto.

El posconflicto es también una ventana de oportunidad para hacer los ajustes que el país demanda desde hace un tiempo y que son cada vez más apremiantes. Esto es cierto en materia de desarrollo rural, de lucha contra el narcotráfico, de fortalecimiento del sistema político, y de desarrollo territorial. Para ello se requiere un enorme y amplio consenso nacional. Ello no significa unanimismo, pero sí convergencia en los marcos fundamentales del proceso de transición al posconflicto. El de la justicia transicional es, precisamente, un aspecto especialmente relevante. Como lo señala el profesor Andrés Molano-Rojas, la justicia transicional es justicia, pero sobre todo, transición. En ello estriban las oportunidades que ofrece para transformar la cultura de la justicia en Colombia, pero también sus vulnerabilidades, que resultan, por ejemplo, de una obsesiva judicialización o de la falta de coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia transicional, lo cual genera traslapes e interferencias entre ambas.

De manera análoga a la justicia, en el sector seguridad será primordial reorientar los roles institucionales del sector de la defensa y redefinir las amenazas, de acuerdo con lo argumentado por Rubén Sánchez en el capítulo sobre los nuevos paradigmas de la seguridad en el posconflicto. Si en este contexto es necesario la puesta en marcha de un esquema de justicia transicional, también será importante idear uno de seguridad transicional, como lo afirman Ana Daza y David Álamos, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Los territorios que han tenido presencia histórica de las guerrillas no han conocido precisamente un contexto de falta de reglas, es decir, de anarquía total. Pero sí han sido lugares en los que se han gestado mecanismos de gobernanza paralela, muchas veces amparados por los grupos armados. Un desafío importante será,

entonces, incluir a estas zonas en la proyección en toda la geografía nacional de bienes y servicios públicos, irradiados del aparato institucional del Estado.

Al momento de escribir este corto texto, pareciera estar ya superado el episodio del secuestro de los soldados en Arauca y del General Rubén Darío Alzate en Chocó por parte de las FARC. Es posible que para este momento los diálogos con esa guerrilla hayan alcanzado una lógica de inercia importante. Por otro lado, las anunciadas conversaciones con el Eln parecen estar algo retrasadas, pero no por ello dilatadas indefinidamente. No obstante, como ya se mencionó anteriormente, las reflexiones que han hecho los autores que contribuyeron a esta obra tienen enorme pertinencia, con independencia incluso de si la negociación con las guerrillas es exitosa. En el país se vienen produciendo unos fenómenos que conducen a pensar que Colombia se encuentra situaciones propias de un escenario de posconflicto en medio del conflicto. Los procesos de reparación a las víctimas, de restitución de tierras, pero también la progresiva criminalización de los grupos guerrilleros, son elementos que usualmente aparecen en un escenario en el cual el conflicto ya ha terminado. No obstante, dichos procesos ya están en marcha.

Por otro lado, la reflexión del fortalecimiento del Estado no puede estar simplemente supeditada a la suerte que corra el proceso de La Habana. El país tiene una importante agenda de problemas que no dependen del conflicto y que deben ser resueltos de una vez por todas, si Colombia aspira realmente a asegurar su futuro y ocupar el lugar que le corresponde en América Latina y el mundo, y si aspira también a reafirmar su fe en la democracia, no sólo política, sino también en el orden económico y social.

No cabe duda de que esa tarea se vería potenciada con el éxito del proceso de paz. Por eso vale la pena seguir apostando por éste. Y preparar, desde ya, el camino que hay que recorrer en el futuro.

II. PRESENTACIÓN DE LA KAS

Hubert Gehring.

Representante de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia.

Para la Fundación Konrad Adenauer –KAS– la promoción de iniciativas de construcción de paz ha estado ligada a su quehacer en Colombia desde su llegada hace 50 años, bajo el entendimiento de que nuestra misión –el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho– no serán posibles del todo en la medida en que persista la confrontación armada en el país.

Cinco décadas después –casi el mismo tiempo que muchos coinciden en señalar como el período de duración de lo que hoy reconocemos como el actual conflicto en Colombia– vivimos un tiempo en el que palabras como “paz” y “posconflicto” están en el título de casi cada conferencia, seminario y publicación. Y sin embargo, parecería difícil lograr una contribución diferente, que aporte un valor agregado no sólo a la reflexión sino también al logro de tan anhelado estado.

Por esta razón, más allá de reconocer la necesidad de los diagnósticos y los análisis acerca de la problemática en torno al conflicto y el proceso actual en La Habana, hemos querido que nuestro aporte tenga una filosofía que colombianos y alemanes conocemos: “más vale pájaro en mano, que cien volando”. O, en otras palabras, hemos procurado concentrarnos en aspectos específicos, con una mirada crítica, realista, y sobre todo, intentando que el resultado de nuestra contribución sean recomendaciones concretas para diversos sectores de la sociedad.

En este contexto, y conscientes de los puntos de convergencia entre nuestra perspectiva de trabajo y la del Instituto de Ciencia Política –ICP–, decidimos generar una iniciativa conjunta en la que convocamos a tomadores de decisión, líderes de opinión, académicos y expertos de distintas organizaciones al frente del análisis, diseño, gestión y seguimiento de políticas e iniciativas tendientes a la construcción de paz en el país.

El proyecto, denominado “Políticas públicas para el posconflicto” se dividió en dos componentes. Por un lado, la realización de una serie de mesas de expertos a las cuales se invitó a un público selecto y de alto nivel para discutir en torno a temáticas específicas de lo que podría ser la transición hacia una fase de posconflicto en Colombia. Y, por otro lado, a partir de la sistematización y concreción de los resultados de las discusiones, se elaboró el documento que aquí presentamos, bajo la coordinación del profesor Andrés Molano, editor académico de la publicación y Director Académico de OPEAL.

El posconflicto en Colombia: Reflexiones y propuestas para recorrer la transición es precisamente eso: un esfuerzo por esbozar algunas líneas de acción y recomendaciones en torno a lo que podría ser la vía hacia una fase de posconflicto, entendido como un proceso más que como un resultado.

Gran parte del valor de esta publicación radica en que es el resultado de discusiones plurales, en las que los diferentes actores convocados y que asistieron, tuvieron la oportunidad de expresar amplia y libremente sus opiniones y, sobre todo, debatir en un ambiente democrático. Desde la KAS tenemos la convicción de que en Colombia hace falta facilitar y participar en este tipo de espacios, pues la construcción de paz dependerá de eso: de la concertación plural de acuerdos, sin que ello signifique la anulación de sanas diferencias a las cuales también hay que dar voz.

“ En Colombia la construcción de paz dependerá de la concertación plural de acuerdos, sin que ello signifique la anulación de sanas diferencias a las cuales también hay que dar voz.”

Hubert Gehring

En consecuencia con lo anterior, es de resaltar que este documento no busca de manera alguna generar insumos únicamente para quienes están de acuerdo con la gestión del actual proceso de paz. La forma y los temas que han sido incluidos se basan en la necesidad de contribuir a que todas las partes y sectores puedan encontrar allí elementos de juicio para un debate cada vez más informado y sólido en torno a la posible consolidación de la paz en Colombia.

Aún más, consideramos que este documento no sólo es útil en un eventual escenario de acuerdos de paz como resultado de las actuales conversaciones de La Habana; por el contrario, creemos que debe ser un incentivo para pensar y actuar en torno a la consecución de la paz en el país tanto en presencia como en ausencia de negociaciones entre las partes. De hecho, como los lectores podrán evidenciarlo, varias de las líneas temáticas aquí recogidas no se circunscriben únicamente al campo de la construcción de paz. Más bien, se trata de acciones tendientes al fortalecimiento del Estado de derecho en Colombia, de la democracia y de un país que está en el camino hacia su consolidación.

Antes de finalizar esta breve reflexión, quisiéramos agradecer al ICP, a Marcela Prieto, quien hasta hace poco nos acompañó en esta iniciativa como Directora Ejecutiva del Instituto, y en particular, al equipo del OPEAL, Andrés Molano, el Gral. Jairo Delgado y Felipe Zarama, por su compromiso y aportes a esta iniciativa.

Esperamos que esta sea una oportunidad para abrir caminos hacia la reflexión y, sobre todo, hacia la generación de medidas cada vez más concretas y articuladas en torno a la construcción de paz en Colombia.

III. JUSTICIA PARA EL POSCONFLICTO: VEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS EN ESCENARIOS COMPLEJOS¹

Andrés Molano-Rojas.

Profesor Principal de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

Catedrático de la Academia Diplomática “Augusto Ramírez Ocampo”.

Director Académico del Observatorio de Política y Estrategia en América Latina (OPEAL) del Instituto de Ciencia Política “Hernán Echavarría Olózaga”.

1. INTRODUCCIÓN: LA COMPLEJA GOBERNABILIDAD DEL POSCONFLICTO Y LA JUSTICIA PARA EL POSCONFLICTO

El posconflicto es siempre un momento crítico y de gran vulnerabilidad para las sociedades que, tras sufrir el impacto político, económico y social de una confrontación armada², encaran el desafío de pasar esa página de su historia, reconstruir su institucionalidad, restablecer la normalidad de la convivencia civil, neutralizar las causas y catalizadores del enfrentamiento armado, e impedir su reactivación o transmutación. No en vano, algunos estudios dan cuenta de que existe una probabilidad importante de que los conflictos reemerjan en los primeros años del posconflicto (Collier et al., 2008). Por otro lado, estos desafíos parecen ser aún más intensos cuando la transición al posconflicto es el resultado de una negociación entre las partes enfrentadas y no de la victoria militar de una de ellas (Luttwak, 1999).

La volatilidad que caracteriza los periodos de posconflicto luego de suscritos los acuerdos de paz, y en tanto se consolida la transición, parece depender de tres factores principales:

-
- 1- Estas reflexiones tienen su origen en la ponencia presentada por el autor en el panel “La justicia para el posconflicto”, en el marco del foro “Justicia en Colombia: entre la Reforma y el Postconflicto”, organizado por el Consejo Superior de la Judicatura, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y la revista Semana en la ciudad de Barranquilla (Atlántico) el 24 de octubre de 2014.
 - 2- Ya se trate de una guerra interestatal o de un conflicto armado de carácter no internacional, cualquiera que sea su naturaleza o denominación, y con independencia de su duración.

- 1) Las grandes expectativas generadas por la terminación de la confrontación armada, y la idea, fácilmente arraigada en la opinión pública, de que ésta traerá consigo un periodo de bonanza y de prosperidad, como si fuera la panacea para todo tipo de problemas y tareas pendientes en la agenda pública. Estas expectativas, por otro lado, suelen ser reforzadas por la tendencia a incorporar en los acuerdos de paz aspiraciones maximalistas y una agenda de reformas que, con mucha frecuencia, va más allá de las posibilidades reales.
- 2) La poca tolerancia a la frustración que caracteriza a las sociedades en el posconflicto, no sólo frente a estas grandes expectativas, sino frente a las dificultades propias de la implementación de los acuerdos de paz. Esta frustración tiene que ver tanto con la imposibilidad de satisfacer demandas sociales directa o indirectamente catalizadas por la terminación del conflicto como con la dificultad para disponer de la liquidez política para hacerlo.
- 3) La perturbación que producen las distintas formas de reproducción, camuflaje o transmutación del conflicto –esto es, la perpetuación de la violencia a él asociada por otros medios, su reciclaje (por ejemplo como violencia comunitaria), o su absorción por actividades puramente criminales como consecuencia de la ampliación del mercado de violencia³.

Lo anterior explica que se produzcan crisis de gobernabilidad que, llegado el momento, ponen a prueba los consensos sociales existentes, la convergencia y la capacidad de liderazgo de las élites, y las capacidades institucionales, sobre todo en términos de redundancia⁴ y resiliencia⁵. Es en este contexto en el que debe inscribirse toda reflexión que aspire a ser verdaderamente útil sobre la justicia para el posconflicto en Colombia, especialmente en un momento crucial como el presente, en que el esfuerzo por encontrar una solución negociada a la confrontación armada entre el Estado y la guerrilla de las FARC parece haber rendido frutos sin precedentes en la historia reciente, y haber acumulado la inercia necesaria para resistir exitosamente la etapa potencialmente más compleja y volátil de la negociación (la que corresponde a los temas de justicia transicional/víctimas y dejación/entrega de armas⁶).

3- Sobre los mercados de violencia en escenarios de posconflicto véase Lambach, 2007.

4- Un determinado sistema es redundante cuando los elementos que lo integran pueden compensar fallas recíprocamente, de suerte que la disfuncionalidad de uno de ellos no compromete la sostenibilidad de todo el sistema.

5- En Psicología, la resiliencia es la “capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas”. A su vez, en Mecánica, se define como la “capacidad de un material elástico para absorber y almacenar energía de deformación”. En términos más sociológicos, si se quiere, es entonces la capacidad de un sistema social para superar crisis de gobernabilidad y bloqueos institucionales y de asimilar esas experiencias positivamente (lo cual implica, de suyo, el desarrollo de nuevas capacidades).

6- Estos temas constituyen, de alguna manera, el hard core del proceso. Los temas sobre los que hasta la fecha ya hay acuerdos preliminares son relativamente “ligeros” y mucho menos polémicos, aunque no por ello deban tenerse por inocuos (Delgado et al., 2014). En cambio, los dos restantes exigen mayores inversiones de capital político, generan mayor susceptibilidad en la opinión pública, e implican, de una manera definitiva, decisiones sobre la existencia misma de la organización armada y el régimen jurídico bajo el cual se producirá el tránsito de sus integrantes (jerarquías, combatientes, partidarios latentes, etc.) a la vida civil.

Abordar los desafíos que tendrá que encarar la justicia para el posconflicto en Colombia, implica en realidad considerar dos problemáticas diferentes, pero profundamente vinculadas: por un lado la justicia del posconflicto (es decir, la justicia transicional), y por el otro, la justicia en el posconflicto (es decir, la justicia ordinaria, pero en tanto que opera en un momento histórico –social y político– extraordinario). A fin de cuentas, durante el posconflicto coexistirán ambas justicias y además, todas las demandas sociales relacionadas con cada una de ellas. Esa coexistencia no es sencilla: pueden presentarse a veces solapamientos, contradicciones, cuellos de botella; y todo ello tiene repercusiones importantes en lo que bien podría denominarse “gobernabilidad del posconflicto”.

2. LAS DOS JUSTICIAS EN EL POSCONFLICTO: RELACIÓN Y CONDICIONAMIENTOS RECÍPROCOS

El vínculo entre la justicia del posconflicto y la justicia en el posconflicto no se limita a su coexistencia en el tiempo, sino que entraña aspectos más sustanciales. La relación entre ambas y los problemas que ésta suscite llegado el momento, estarán condicionados por cuatro factores principales: (1) la “cultura de la justicia” existente en Colombia; (2) las expectativas de los asociados frente a la administración de justicia y las elecciones institucionales y políticas a las que tales expectativas conduzcan eventualmente; (3) la interacción que se produzca entre ambas justicias una vez celebrado el acuerdo y al ritmo de su implementación; y (4) el propio tipo de acuerdo para terminar el conflicto al que lleguen las partes como resultado del proceso y el escenario de su refrendación en el plano interno y su validación internacional.

2.1. La “cultura de la justicia”

Por “cultura de la justicia” se entiende el imaginario socialmente compartido tanto sobre la noción de “justicia” (en abstracto), como sobre la administración de justicia (en tanto función esencial y bien público a cargo del Estado y en cuanto a la estructura orgánica a cargo de su cumplimiento).

Consecuentemente, la “cultura de la justicia” es una determinada forma de entenderla y de relacionarse con ésta. Involucra tanto a los asociados como a los tomadores de decisión, funcionarios y operadores de justicia. De la “cultura de la justicia” que predomine en una sociedad en un momento histórico determinado dependerán las respuestas que esa sociedad da a las preguntas fundamentales sobre:

- 1) El *télos* de la justicia —¿para qué la justicia? cuál es el propósito último de la administración de justicia?

- 2) La validez o no de ciertos (y no otros) procedimientos y ritualidades, y la relación que existe entre ellos y la realización del derecho sustancial.
- 3) La forma en que los asociados deben relacionarse (prescriptivamente) y efectivamente se relacionan unos con otros (es decir, sus prácticas) sobre la base de los principios, valores, reglas y normas que se derivan y al mismo tiempo estructuran sus ideas sobre la justicia.

¿Cuál es, en ese sentido, la “cultura de la justicia” predominante en Colombia? Se trata de un interrogante complejo que desde hace varios años ocupa una parte importante en la literatura sobre sociología jurídica en el país⁷, y que claramente desborda el alcance del presente ensayo. Sin embargo, vale la pena señalar, aunque sea solo superficialmente, que, a pesar de importantes transformaciones institucionales ocurridas durante las dos últimas décadas (y ligadas a la adopción y desarrollo —a veces algo incompleto y truncado— de la Constitución de 1991), la “cultura de la justicia” en Colombia parece seguir dominada por una concepción esencialmente instrumental de la justicia, en la que el revanchismo prima sobre la satisfacción efectiva y el arbitraje racional de los derechos, enmarcada en un paradigma de cumplimiento transaccional de la ley, y en la que la administración de justicia opera a veces como instancia de prolongación de los conflictos y la consagración de privilegios antes que como espacio de resolución de controversias y reconocimiento de derechos —lo cual explica algunas prácticas forenses, como el empleo sistemático de la segunda instancia, haya o no razón suficiente para ello⁸.

“La cultura de la justicia en Colombia parece seguir dominada por una concepción instrumental de la justicia, en la que el revanchismo prima sobre la satisfacción efectiva y el arbitraje racional de los derechos.”

Andrés Molano

No se puede adoptar una política pública de justicia para el posconflicto (en la doble dimensión señalada al comienzo de este texto) prescindiendo de la “cultura de justicia” que constituye el telón de fondo de su implementación. Parece una verdad de Perogrullo, pero estas verdades se olvidan con demasiada frecuencia como para dejar de anotarlo.

7- En este aspecto sigue siendo una referencia imprescindible el trabajo de Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (2001).

8- Todo esto quizá resulte importante a la hora de explicar el fracaso de algunas políticas públicas adoptadas en materia de justicia y que han tenido como centro de gravedad la ampliación de la oferta sin considerar la importancia de intervenir en la demanda. Una “cultura de la justicia” como la que se ha descrito genera una permanente y creciente (y por lo tanto virtualmente imposible de satisfacer) demanda de justicia.

2.2. Las expectativas frente a la justicia y las elecciones institucionales

¿Qué espera exactamente la ciudadanía de la justicia? Las expectativas de los asociados constituyen uno de los elementos más importantes de la “cultura de la justicia”, y esta pregunta resulta particularmente relevante de cara al posconflicto.

En efecto, ¿tiende la sociedad colombiana al punitivismo, es decir, a interpretar la justicia como un castigo o sanción que se impone a un sujeto como condición acaso necesaria para la satisfacción del derecho de otro, para la solución de los problemas sociales en los que el derecho está llamado a intervenir? Si se examina el ámbito de la justicia penal la respuesta parece ser afirmativa: en el país ha hecho carrera eso que algunos llaman “populismo punitivo” y otros, quizá con más corrección “demagogia punitiva”, es decir, ha arraigado la convicción de que los problemas sociales (desde la conducción de vehículos bajo el efecto del alcohol hasta la violencia intrafamiliar) deben resolverse mediante la intervención del aparato punitivo del Estado, y de que dicha intervención es efectiva sólo en función y proporción directa de su severidad⁹.

Esta demagogia punitiva sobre-simplifica el debate público sobre los fines y los límites de la justicia penal. La criminología y el derecho penal contemporáneos ofrecen un amplio conjunto de alternativas para enfrentar el delito y administrar justicia cuando se produce la transgresión de la ley. Estas alternativas comprenden la retribución, la disuasión, la rehabilitación, la restauración, la reprobación (Aukerman, 2002); y no son necesariamente excluyentes entre sí. La demagogia punitiva, sin embargo, privilegia por defecto la retribución, al tiempo que sataniza otras posibilidades, y convierte la discusión sobre política criminal en una polémica moral en la cual frecuentemente secuestra el interés de las víctimas.

La justicia del posconflicto, es decir la justicia transicional, no es en modo alguno inmune a la demagogia punitiva. De hecho, a esta altura del proceso para la terminación del conflicto armado entre el Estado colombiano y las FARC, y en relación con el llamado “Marco Jurídico para la Paz”¹⁰ ya se ha visto emerger el asunto en la agenda pública. Para muchos, y en particular para los críticos más acerbos tanto del proceso en La Habana como de la terminación del conflicto por la vía negociada, no puede haber justicia transicional sin retribución (al modo de una sanción carcelaria que se entiende tanto más justa cuanto más severa y prolongada) y judicialización (procesamiento tan universal como sea posible e identificación de la “verdad” con “material probatorio”).

9- Si a esto se añade una “cultura de justicia” revanchista, en la que no hay lugar para la presunción de inocencia, se tiene un diagnóstico mínimo pero ilustrativo de la endémica “crisis carcelaria” que ha desembocado en el pasado, a juicio de la propia Corte Constitucional, a un “estado de cosas inconstitucional” (Sentencia T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes), acaso tan inculturado que sigue aún sin resolverse.

10- Acto Legislativo 01 del 31 de julio de 2012.

Quien dice justicia transicional dice dos cosas: justicia y transición. Se trata de dos términos que se funden en un solo concepto para hacer posible, en el caso colombiano, el paso del conflicto al posconflicto (y a la tarea de construir una paz estable y duradera). La insistencia —muy vinculada a la lógica de la demagogia punitiva que forma parte de la “cultura de justicia” predominante en Colombia— en la judicialización y en la retribución, puede llevar a sacrificar la viabilidad de la transición en aras de una expectativa maximalista (y sobre todo, valga la pena repetirlo, demagógica) de justicia. La tensión entre justicia y transición puede resolverse apelando a enfoques alternativos, que han sido empleados con mayor o menor éxito en otros contextos, que tienen también validez y legitimidad ante la comunidad internacional, y que sin embargo han estado hasta ahora relativamente ausentes en la deliberación sobre la justicia del posconflicto en Colombia¹¹.

2.3. La interacción entre la justicia del posconflicto y la justicia en el posconflicto

Las reflexiones precedentes permiten afirmar que, dado que la justicia transicional tiende a reflejar la justicia ordinaria —en el sentido amplio que puede dársele a esta expresión en el contexto del presente escrito—, uno de los desafíos más importantes del posconflicto será el de evitar que ese reflejo se convierta en un lastre y la vuelva nugatoria, inocua o simplemente inviable.

El aspecto positivo de la interacción entre ambas justicias en el posconflicto es que la justicia transicional no está predeterminada por la justicia ordinaria. La justicia del posconflicto, excepcional y extraordinaria como es, tiene el potencial para propiciar transformaciones en la justicia en el posconflicto y aún después. A fin de cuentas, la justicia transicional es también una justicia transformativa, y por lo tanto constituye una ventana de oportunidad para la reforma institucional, el ajuste normativo, y sobre todo, el cambio cultural en relación con la justicia.

2.4. El acuerdo, su contenido y su refrendación

Si concluye con éxito, la negociación en La Habana conducirá a la firma de un acuerdo para “la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y

11- La judicialización (*prosecution*) no es necesariamente un óptimo en justicia transicional, y a veces es simplemente, imposible. La mayor parte de las veces, por otro lado, es forzosamente selectiva, y en todo caso, la justicia transicional es un medio y no un fin en sí misma. En ese escenario deben considerarse alternativas como las comisiones de la verdad, relatorías y reportes con participación y validación internacional, mecanismos de responsabilidad civil, investigaciones históricas, formas de reparación (material y simbólica, individual y colectiva) y reglas de depuración (*lustration*). Para un análisis más detallado resulta pertinente la lectura del trabajo de Miriam J. Aukerman (2001).

duradera”. Lo que se acuerde finalmente, en relación con todos y cada uno de los puntos de la agenda establecida por las partes el 26 de agosto de 2012, tendrá naturalmente un impacto en la justicia. Esto es cierto no sólo tratándose de los temas propios de justicia transicional (desde las condiciones de judicialización hasta los marcos punitivos y los términos de reparación a las víctimas, entre otros), sino también respecto a temas que en apariencia no están vinculados con la justicia: desde los derivados de la política de desarrollo agrario integral hasta los concernientes al cambio en el enfoque de la política sobre drogas y cultivos ilícitos y, naturalmente, a la participación política en el marco de una “noción más amplia de la democracia”.

Por otro lado, la forma que se elija para refrendar el acuerdo y el resultado del procedimiento seleccionado, podrán también tener un impacto en la justicia durante el posconflicto. Entre más amplios sean los términos de referencia de la refrendación, mayor será el margen de maniobra de las partes —y sobre todo del Gobierno— a efectos de su implementación. Y entre mayor sea el respaldo social y político al acuerdo, expresado en el mecanismo de refrendación, mayor mayor será la liquidez política disponible de legitimidad, si se quiere, para avanzar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos y —con perdón de la metáfora— recapitalizar el proceso posteriormente, cuando se presenten momentos de crisis. Lo mismo se puede decir de cara a la comunidad internacional¹². Aunque ésta previsiblemente respaldará el acuerdo al que lleguen las partes —pues en principio ningún actor querrá convertirse en el saboteador del proceso que pone fin al único conflicto armado del hemisferio occidental y que allana el camino a la desmovilización de uno de los grupos armados ilegales no estatales más longevos del mundo—, un significativo apoyo interno contribuiría a consolidar su blindaje frente a potenciales perturbaciones externas (desde solicitudes de extradición por delitos como narcotráfico hasta una eventual intervención, acaso sobreestimada pero no descartable, de la Corte Penal Internacional)¹³.

“Entre más amplios sean los términos de referencia de la refrendación del acuerdo, mayor será el margen de maniobra de las partes —y sobre todo del Gobierno— a efectos de su implementación.”

Andrés Molano

-
- 12- Se entiende por comunidad internacional un conjunto de actores del sistema internacional particularmente relevantes (Estados, Organizaciones Internacionales, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, etc.).
- 13- Por supuesto, la congruencia del acuerdo con los parámetros internacionales del *ius post bellum* (cfr. Stahn et al., 2014) cuenta también como factor de legitimación. Aunque el peso específico de estos estándares en relación con el caso colombiano es todavía incierto, no por ello pueden desdenarse.

Por último, contará también la existencia o no de un “consenso mínimo” en que el acuerdo es un “óptimo mínimamente aceptable”. Los acuerdos de paz jamás satisfacen a todos los actores interesados absolutamente, sobre todo si sus aspiraciones se formulan en términos maximalistas. Cuando mejor funcionan es cuando logran llevar la insatisfacción a niveles suficientemente aceptables no para cada una de ellos aisladamente considerados, sino para la sociedad en su conjunto.

Existe siempre el riesgo de que el posconflicto se convierta en un campo de batalla jurídico, en el que la guerra continúa por otros medios. La “guerra jurídica” consiste en emplear el derecho como instrumento o sucedáneo de la guerra, con el objetivo de obtener una ventaja moral sobre el “enemigo” (actual o pasado) ante la opinión pública, y potencialmente algún tipo de ventaja en los tribunales nacionales e internacionales (cfr. Rivkin & Casey, 2007).

En ese sentido podrían presentarse varios escenarios que es necesario anticipar y prevenir:

1. El empleo de la vía judicial (es decir, de la justicia ordinaria en sentido amplio) para cuestionar (e incluso, sabotear o capturar) la implementación de los acuerdos (por ejemplo, en materia de adjudicación de derechos de propiedad en el marco de la reforma rural integral).
2. El uso de la justicia ordinaria o de instancias internacionales (tanto judiciales como políticas) para entorpecer la aplicación de la justicia transicional.
3. La adopción de un modelo de justicia del posconflicto incompleto, que al no resolver integralmente los asuntos propios de la justicia transicional, dé lugar a que éstos reemerjan posteriormente, al modo de una caja de Pandora de la que podría derivarse en el peor de los casos una reactivación del conflicto o un revisionismo de imprevisibles consecuencias para la gobernabilidad y la estabilidad institucional¹⁴.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La perspectiva de la terminación del conflicto armado en Colombia obliga a reflexionar colectivamente sobre los diversos desafíos que tendrá que enfrentar y superar el país si aspira realmente a experimentar una transición exitosa que redunde en la normalización de la convivencia civil, el fortalecimiento y la

14- La justicia transicional debe buscar —y encontrar— un equilibrio entre la amnesia y la hipermnesia y debe ser tan comprensiva como sea posible. De lo contrario, siempre existirá la posibilidad de que años o décadas después de terminado el conflicto los asuntos pendientes, las responsabilidades olvidadas o una persistente memoria no incorporada a la conciencia histórica de la sociedad den pábulo a nuevas controversias y alimenten otra vez el conflicto.

profundización democrática, el restablecimiento de los derechos conculcados y la consolidación del Estado Social de Derecho.

El de la justicia es un tema que debe ocupar un lugar prioritario en estas reflexiones. Es imperativo repensar la justicia, la administración de justicia, y la “cultura de la justicia”, no sólo en el contexto excepcional y extraordinario de la justicia transicional, sino en su dimensión más ordinaria. Hay que pensar en la justicia del posconflicto y en la justicia en el posconflicto como dos realidades que se influyen recíprocamente, que van a interactuar profundamente, y que a veces se sobrepone no sin contradicciones. La compleja relación entre ambas plantea tanto desafíos y problemas como alternativas y soluciones. Si el posconflicto es un periodo transicional, también es un momento histórico propicio para impulsar transformaciones profundas en la sociedad, en sus prácticas e imaginarios.

REFERENCIAS

Aukerman, M. (2002). Extraordinary evil, ordinary crime: A Framework for understanding transitional justice. *Harvard Human Rights Journal*, 15, 39-96.

Collier, P., Hoeffler, A. & Söderbom, M. (2008). Post-conflict risks. *Journal of Peace Research*, 45(4), 461-478.

Congreso de la República de Colombia (2012). Acto legislativo 01 del 31 de julio de 2012 *por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del Artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 4 de diciembre de 2014 de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/actos-legislativos/Documents/2012/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DEL%2031%20DE%20JULIO%20DE%202012.pdf>

Corte Constitucional de la República de Colombia (1998). Sentencia T-153/98 Sala Plena. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado el 4 de diciembre de 2014 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

De Sousa Santos, B. & García Villegas, M. (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Análisis socio-jurídico. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.

Delgado, J., Leibovich, J. & Molano-Rojas, A. (2014). Consideraciones sobre lo acordado hasta ahora entre el Gobierno Nacional y las Farc en La Habana. *Análisis Político Estratégico OPEAL*. Recuperado el 1 de diciembre de 2014 de http://opeal.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=21710:-

consideraciones-sobre-lo-acordado-hasta-ahora-entre-el-gobierno-nacional-y-las-farc-en-la-habana&Itemid=144

Lambach, D. (2007). Oligopolies of violence in Post-conflict societies. *Giga Working Papers* 62/2007.

Luttwak, E. (1999). Give War a Chance. *Foreign Affairs*, 78 (4), 36-44.

Rivkin, D.B. & Casey L. A. (23 de febrero de 2007). Lawfare. *The Wall Street Journal*, p. A11.

Stahn, C., Easterday, J. & Iverson, J. (Eds). (2014). *Jus Post Bellum. Mapping the Normative Foundations*. Nueva York: Oxford University Press.

IV. POSCONFLICTO EN COLOMBIA: RETOS COMPLEJOS

Carlos Alberto Patiño Villa.

*Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia,
actualmente director del Instituto de Estudios Urbanos de la misma Universidad.*

El Estado colombiano inició en noviembre de 2012 los diálogos formales con la guerrilla de las FARC, en el marco de un proceso de paz que pretende tener alcances estructurales y, tal y como lo ha anunciado el presidente Juan Manuel Santos, cerrar de forma definitiva el conflicto armado que durante décadas ha vivido el país en diferentes zonas del territorio nacional¹.

El proceso de paz se ha enfocado en tres ideas básicas: primero, superar las causas que originaron el conflicto, algo que ha sido un punto de debate de fondo entre los negociadores del gobierno y los delegados de las FARC, y sobre lo que hubo una gran discusión en el país en los años de la década de 1990. Segundo, la idea de que el conflicto es básicamente rural y no urbano, y de hecho la apuesta, por parte de las FARC, ha sido que se reconozca que su justificación política para acudir a la vía armada en una fecha anterior al año de su creación, en 1964, y que se puede remontar hasta las décadas de 1920 y 1930, en medio de una disputa básicamente agraria, por la propiedad de la tierra, posesión y legalización de la propiedad sobre terrenos baldíos y permanente expansión de la frontera agrícola². Y tercero, que el conflicto en

1- El 4 de septiembre del 2012 el presidente Juan Manuel Santos afirmó: “hace unos días confirmé que habíamos avanzado en unas reuniones exploratorias en el exterior con representantes de las FARC. Dije que un proceso para terminar el conflicto en mi gobierno sólo sería posible si éste sigue tres principios: aprender de los errores y aciertos del pasado para no crear falsas expectativas; lograr efectivamente el fin del conflicto –no su prolongación–, y no ceder un solo milímetro del territorio nacional. Hoy les quiero anunciar que esas reuniones exploratorias han culminado con la firma de un acuerdo marco entre el Gobierno nacional y las FARC que establece un procedimiento –una hoja de ruta– para llegar a un acuerdo final que termine, de una vez por todas, esta violencia entre hijos de una misma nación”. Véase: Alocución del Presidente de la República, Juan Manuel Santos sobre el “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto.” (2012, Septiembre 4). Presidencia de La República. Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Páginas/20120904_01.aspx

2- Véase: El conflicto armado según las FARC. (2013, Agosto 5). El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-conflicto-armado-segun-farc-articulo-438257>

Colombia ha creado una dicotomía entre lo urbano y lo rural, pues tal y como ha afirmado el Comisionado de Paz del gobierno nacional, Sergio Jaramillo, ni las ciudades han vivido el conflicto armado que se ha experimentado en los sectores rurales del país, ni el posconflicto tendrá las mismas consecuencias sobre las áreas urbanas³. Según algunas interpretaciones, esta situación ha llevado a que los campesinos registren niveles de desarrollo económicos inferiores a los registrados en las ciudades.

Sin embargo, y a pesar de estos diversos puntos y planteamientos sobre el proceso de paz, expuestos tanto por los negociadores que representan al gobierno nacional, y por tanto a la sociedad colombiana, como los presentados por los negociadores de la guerrilla de las FARC, la realidad de construir una situación de posconflicto en el país es compleja. Una situación de posconflicto, como en las sociedades en las que se ha intentado hacer, supone dos transformaciones básicas de la sociedad, sin menoscabo de otras igualmente importantes, y que serán mencionadas más adelante. Dichas transformaciones son: Primero, que cesan los procedimientos bélicos entre el Estado y los grupos armados ilegales, que en este caso es la guerrilla de las FARC; y segundo, que se producirán cambios políticos e institucionales dirigidos a evitar que se presenten nuevas justificaciones para el uso de las armas como mecanismo para generar cambios políticos, sociales y económicos.

“ El posconflicto supone dos transformaciones básicas: que cesan las acciones bélicas entre el Estado y los grupos armados ilegales y que habrán cambios políticos e institucionales que eviten nuevas justificaciones para el uso de las armas.”

Carlos A. Patiño

EL CONTEXTO A TRANSFORMAR

Lograr en Colombia esta transformación plantea que el Estado debe tener en cuenta condicionantes políticos e históricos de la sociedad y el Estado, entre las que se pueden indicar por lo menos cuatro:

1. Más allá de las discursividades políticas y las interpretaciones ideológicas, la realidad del conflicto armado en Colombia está definida por la incapacidad histórica del Estado para crear condiciones de gobernabilidad directa y abierta sobre la totalidad del territorio nacional. Esta condición es la que hace que la disputa por el control territorial siga siendo un asunto básico en

3- “No va a haber otra oportunidad para la paz”: Sergio Jaramillo. (2014, abril de). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13791996>

la construcción tanto del Estado como en el reconocimiento que el mismo obtenga por parte de los ciudadanos, independiente de en qué parte del territorio vivan⁴.

2. El Estado colombiano ha ido construyendo muy lentamente la expansión de las instituciones con las que gobierna la sociedad, y en términos geopolíticos lo ha hecho con base en una lenta expansión desde las ciudades hacia las áreas rurales. Esto se puede ver en las representaciones cartográficas, en las que es visible que el Estado se ha consolidado básicamente en los territorios que ocupan los sistemas de ciudades existentes, con la notable excepción del Departamento del Cauca, algunas áreas del Valle del Cauca, y el norte de Nariño. En esta dimensión es visible que el Estado no está presente, y lucha para llegar hasta allí, en las zonas que se extienden desde el piedemonte llanero hasta los límites orientales y sureños del país. Son estas últimas zonas en las que las FARC han concentrado gran parte de sus fortalezas militares, de economías ilícitas y de control territorial, sin desconocer la fuerte presencia que siguen teniendo en lugares como el Nudo de Paramillo, el Urabá chocoano y antioqueño, y los departamentos de Huila y Tolima, además de amplias zonas y corredores que llevan hacia la costa del Pacífico.
3. Desde la década de 1970 la guerrilla ha tenido una fuerte presencia en diferentes áreas urbanas, en ocasiones con acuerdos con otras organizaciones, incluidas organizaciones de narcotráfico y criminales, y en otras desde iniciativas propias. De hecho grupos como el M-19 tuvieron una fuerte presencia y apoyo en áreas urbanas como las de Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, y muchos otros sitios. Igualmente han hecho otros grupos guerrilleros como las FARC y el ELN, que han sido muy visibles en lugares como Medellín y Cali, además de tener fuertes redes de milicianos y apoyos en Bogotá⁵. La presencia en las áreas urbanas le permitió a las guerrillas consolidar las relaciones que ya venía estableciendo en áreas rurales, selváticas para mayor precisión, con los narcotraficantes, y por tanto introducirse en el negocio de las drogas. Más allá de eso, en la última década la presencia en las áreas urbanas ha permitido el acceso a otras fuentes de recursos, y acciones ilegales que en ocasiones son disputadas con otras organizaciones de carácter criminal, o que incluso logran llegar a acuerdos⁶. Entre estas nuevas acciones de economías ilícitas se encuentran

4- Patiño, C. (2010). Guerra y Construcción del Estado en Colombia 1810-2010. Bogotá: Debate.

5- Véase: Centros urbanos, nuevo objetivo de las Farc. (2012, May 16). El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/centros-urbanos-nuevo-objetivo-de-farc-articulo-346744>

6- Al respecto se pueden revisar varios titulares de prensa como los siguientes: La alianza "venenosa" de las FARC con los "Urabeños" en Chocó. (2013, Marzo 13). Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-urabenos-se-unieron-en-explotacion-de-mineria-ilegal/380369-3>
Relación entre "Clan Úsuga" y Farc es de familia. (2014, September 17). Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/relacion-entre-clan-usuga-y-farc-de-familia-articulo-517238>

las extorsiones, el ingreso a negocios inmobiliarios importantes, el lavado de dinero proveniente de actividades como el narcotráfico, y otras más⁷.

4. En Colombia las guerrillas solo han sido uno de los factores generadores de violencia y crimen, y a la par de las mismas se han encontrado diversas organizaciones armadas ilegales, que se han presentado bajo diferentes esquemas tanto políticos como criminales⁸. Entre éstas se encuentran las diversas organizaciones de autodefensa ilegales, popularmente conocidas con el adjetivo de “paramilitares”. Y aunque un número importante de estas organizaciones negoció con el Estado durante el período del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, ello no quiere decir que hayan desaparecido organizaciones cercanas a modelos de autodefensas ilegales⁹. De hecho diversos expertos han afirmado en diferentes ocasiones que las llamadas “Bandas Criminales” – BACRIM–, son producto de los disidentes de grupos de autodefensas ilegales que no negociaron con el gobierno y por tanto no se han desmovilizado, o que su desmovilización solo fue superficial, y continuaron ligados a negocios de narcotráfico, y se han involucrado en actividades ilegales y criminales en áreas urbanas y rurales de formas indistintas, e incluso algunas de estas organizaciones han alcanzado una real articulación nacional¹⁰.

En este contexto, garantizar la construcción de un posconflicto pasa por asumir diversas realidades y retos complejos de diferente nivel. Quizá el más importante de estos retos es que el posconflicto tendrá una implicación tanto rural como urbana, dados los históricos alcances de presencia nacional de las FARC, a través

-
- 7- Los actores ilegales tienen un portafolio amplio de actividades criminales urbanas que contribuye al aumento de sus finanzas, dentro de las cuales se destacan: el tráfico de estupefacientes y administración de las ollas de vicio, venta de alcohol adulterado, el hurto de combustible, hurto a celulares y hogares, venta de repuestos para carros y motocicletas, el servicio de vigilancia, sicariato, el chance ilegal, el “gota a gota”, tragamonedas, bares, contrabando, control sobre el negocio inmobiliario, secuestro extorsivo, cobro de extorsión al comercio formal e informal, extorsión a conductores de buses de servicio público, control sobre la prostitución, entre otros. Al respecto véase: El 90 % de los tenderos del Valle de Aburrá sufre extorsiones: Fenalco. (2014, September 14). EL Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/el_90_de_los_tenderos_del_valle_de_aburra_sufre_extorsiones_fenalco-OFEC_311069
 “Convivir”, las dueñas de la ilegalidad del Centro de Medellín. (2013, abril de). El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12731062>
 Vacunas azotan a buses en Medellín 90. (2010, de enero de). El Tiempo. Medellín (Antioquia, Colombia). Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3791266>
 El negocio del “gota a gota” se sigue moviendo, incluso con amenazas de muerte para los morosos. (2008, de diciembre de). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4709160>
 - 8- Sí hay bandas criminales en Soacha. (2013, November 14). El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/si-hay-bandas-criminales-soacha-articulo-458459>
 - 9- A partir del año 2005, luego de las primeras desmovilizaciones de las AUC se empieza a percibir la persistencia de grupos armados que mantenían una estrecha relación con el narcotráfico y pese a que estos grupos se presentaron como una nueva expresión criminal, se presentó una continuidad de las autodefensas en la medida en que se localizan en las mismas zonas por el control del narcotráfico.
 Véase: Alianzas mantienen a “los Urabeños” en regiones. (2014, May 5). EL Colombiano. Recuperado de: http://www.elcolombiano.com/alianzas_mantienen_a_los_urabenos_en_regiones-AXEC_293377
 - 10- Véase: La gran franquicia - Semana.com. (2013, June 1). Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/la-gran-franquicia/345289-3>

de las diversas formas de organización militar, política y territorial. En esta dirección el posconflicto no puede ser entendido solo como una situación que afecta únicamente a los involucrados directamente en los procesos violentos, sino que involucra de manera abierta a toda la sociedad, y tiene implicaciones para todo el territorio nacional. De aquí que sea equivocado afirmar que el posconflicto no presentará en las áreas urbanas ni tendrá una repercusión nacional, pues de hecho las FARC no han renunciado, tal y como lo demuestran los documentos hasta ahora revelados de la negociación, a construir formas colectivas de apropiación territorial, y con ellas a concentrar los combatientes en áreas que no sean solo de desmovilización militar, sino que adquieran formas de propiedad colectiva y de explotación económica alternativa, y que coexistan, en la medida de lo posible, con otras formas de propiedad y explotación agropecuaria. Aquí las ideas alrededor de lo que se considera la soberanía alimentaria son claves, pues éstas apuntan a un modelo de producción agropecuaria no comercial, y que se soportan sobre formas colectivas de tenencia de la tierra. Ello sí implica una negociación compleja del modelo económico del país, pues de hecho lo que queda planteado es una especie de connivencia de modelos diferentes de propiedad de la tierra, explotación de recursos, e incluso de comercialización de la producción agropecuaria, y, con lo anterior, el establecimiento de reglas específicas para la apropiación del capital generado en estas actividades.

“ Lo urbano se afecta, más allá de acciones particulares, porque se producen reacomodos de fuerzas, propiedades, territorios y controles de actividades ilícitas.”

Carlos A. Patiño

En esta dirección es importante anotar que el impacto urbano, tal y como lo han señalado diversos expertos en seguridad urbana¹¹, se presentará tanto por sectores de la guerrilla que al parecer vienen creando nuevas formas de organización, y alianzas con grupos de BACRIM, especialmente las autodenominadas “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, popularmente conocidas como “Urabeños”, o “Clan Úsuga”, según instrucciones del presidente Juan Manuel Santos¹². Estas alianzas han sido visibles en acciones como el ataque a una unidad de la Policía Nacional el pasado 18 de septiembre cuando miembros de las FARC y de Los Urabeños atentaron contra un grupo de 14 policías miembros de un escuadrón móvil de carabineros que se movilizaban en un camión entre los municipios de Puerto Libertador y Tierradentro, en el departamento de Córdoba¹³. Pero lo urbano se afecta, más allá de estas acciones particulares,

11- El experto en estrategia y contrainsurgencia, David Killcullen ha venido hablando en sus publicaciones más recientes de la importancia estratégica de las áreas urbanas en las nuevas guerras. Killcullen, D. (2013). *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*. New York: Oxford University Press

12- Véase “Clan Úsuga”, nuevo nombre de “Los Urabeños.” (2014, April 25). *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/clan-usuga-nuevo-nombre-de-los-urabenos-articulo-488816>

porque de hecho se producen reacomodos de fuerzas, propiedades, territorios y controles de actividades ilícitas, en donde las milicias urbanas de las guerrillas tienen impactos diferentes, y que no son menores. En los últimos meses del año 2014 se incrementaron las denuncias de medios de comunicación y observadores sobre el retorno de las milicias de las guerrillas en diferentes áreas urbanas, especialmente Medellín y el Valle de Aburrá¹⁴.

En este escenario se está produciendo una transformación cada vez más difícil de contener desde la perspectiva del Estado, pues en las áreas urbanas se están produciendo reacomodos entre la criminalidad común, las fuerzas insurgentes, o anteriormente insurgentes, y unos nuevos protagonistas del crimen, que son las organizaciones vinculadas al crimen organizado transnacional¹⁵. Este reacomodo, tal y como han señalado diversos expertos en crimen organizado transnacional, tiene efectos claves sobre los conceptos clásicos, y que se pueden calificar de conservadores, de seguridad y la defensa, dado que la combinación de factores criminales, insurgentes, y de crimen transnacional, ha dado lugar a nuevas formas de operación que tienen como objeto la suplantación del poder del Estado; la captura de la economía, más allá de las fronteras legales; el control de las actividades sociales en los áreas urbanas; y operan como grupos armados ilegales con capacidades operativas insurgentes, tanto por el armamento usado como por las tácticas empleadas¹⁶.

“ En las áreas urbanas se están produciendo reacomodos entre la criminalidad común, las fuerzas insurgentes, o anteriormente insurgentes, y unos nuevos protagonistas del crimen.”

Carlos A. Patiño

-
- 13- Véase: Farc y Urabeños tras ataque a policías - Justicia - El Tiempo. (n.d.). (September 18, 2014), Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/farc-y-urabeos-tras-ataque-a-policas/14545495>
- 14- El pasado mes de Febrero del presente año, circuló por las comunas de Medellín panfletos alusivos al retorno de las milicias de las FARC a la ciudad. Igualmente en el mes de octubre se denunció la presencia de miembros de ELN patrullando las calles de Medellín y Bello. Al respecto Véase: Panfleto de las FARC alerta las comunas en Medellín. (2014, Febrero 9). El Colombiano. Recuperado de: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/panfleto_de_las_farc_alerta_las_comunas_en_medellin/panfleto_de_las_farc_alerta_las_comunas_en_medellin
- ¿El ELN patrulló las calles de Medellín y de Bello? - Semana.com. (2014, October 15). Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/el-eln-patrullo-las-calles-de-medellin-de-bello/406098-3>
- 15- Véase: La cita de narcos de Sinaloa en Medellín. (2014, Septiembre 22). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/narcos-de-sinaloa-en-medellin/14569065>
- 16- En lo que se refiere a las capacidades de la Banda Criminal “los Urabeños” o “Clán Usuga” la Corte Penal Internacional en Noviembre del 2013 en el informe Report on Preliminary Examination Activities afirmó con que, “sus miembros tienen una férrea disciplina; respetan una estructura jerárquica; se ejerce un control efectivo sobre los miembros; mantienen control territorial; tienen capacidad para reclutar miembros y obtener armas; y cuentan con numerosos integrantes” por lo que “los Urabeños podrían constituir un conflicto armado no internacional” (CPI, noviembre, 2013, p. 31).
La capacidad militar operativa de estos grupos también se puede evidenciar en el tipo de armamento que utilizan al respecto véase: Encuentran caleta de los “Urabeños” en Antioquia. (2012, Octubre 29). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12342445>

Lo anterior conduce necesariamente a repensar los conceptos de seguridad y defensa, y las consecuencias operacionales que los mismos plantean para el Estado, pues en un escenario complejo no es posible asumir que la seguridad se refiere básicamente a los requerimientos de la seguridad ciudadana, y las amenazas básicas al Estado; mientras por el contrario la defensa se refiere a problemas de soberanía y control territorial, básicamente contra enemigos externos del Estado. En consecuencia con lo anterior, tradicionalmente se ha supuesto que los problemas y asuntos referidos a la seguridad, y principalmente a la seguridad ciudadana, son problemas de policía, mientras la defensa es un problema de carácter militar¹⁷.

En el caso colombiano el problema de cómo asumir las nuevas realidades complejas de seguridad y defensa se agrava por la histórica limitación del Estado para controlar el territorio, tanto rural como urbano. En conclusión es importante destacar que la política colombiana se ha caracterizado por tener una fuerte tendencia antimilitarista, a la vez que privilegia de forma destacada una concepción voluntarista frente a las violaciones de la ley, lo que se constata en el hecho de que el sistema penal puede ser altamente garantista, algo que se ha visto de forma evidente en el caso de alias "Popeye"¹⁸. Así, limitación estatal, concepción voluntarista frente a las violaciones de la ley, e incapacidad de construcción de un modelo efectivo de control territorial, conducen a una alta incertidumbre sobre qué se entiende por posconflicto y cómo construirlo de forma eficiente.

CONSTRUIR EL POSCONFLICTO

El posconflicto implica necesariamente un rediseño institucional que abarque a la mayoría de la sociedad y con efecto en todo el país, pero que establezca prioridades innegociables por parte del Estado, tanto frente a las FARC, en el actual momento, como frente a otros grupos armados que puedan aparecer en el futuro. Entre estas prioridades se encuentran tres de carácter crucial:

Primero: el Estado debe mantener el monopolio de la violencia, y la responsabilidad indelegable y primacía en la definición del modelo de seguridad.

17- Ejemplo de esta concepción clásica de la seguridad y defensa es la Directiva 14 del 2011 que determinó que "las BACRIM son grupos de crimen organizado lo que excluye su caracterización como grupos armados organizados al margen de la ley en los términos de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 DE 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, y como tales deben ser enfrentadas en el marco de los derechos humanos. Tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Militares tienen la obligación constitucional de combatir a estas organizaciones de forma decidida, con el objetivo de proteger a la población y garantizar la vigencia de la Constitución y la ley" (Directiva 14 del 2011).

18- John Jairo Velásquez Vásquez, alias "Popeye", el asesino de confianza del capo Pablo Escobar, logró sobrevivir a 23 años de cárcel y fue liberado el mes de agosto del 2014, luego de haber participado en más de 3.000 crímenes. Dentro de estos se desatan varios de gran magnitud como la bomba al avión de Avianca (1989) y los magnicidios de Carlos Mauro Hoyos y Luis Carlos Galán Sarmiento. Véase: El perfil criminal de "Popeye", el excicario que ahora está libre. (2014, de agosto de). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/el-perfil-criminal-de-popeye-el-excicario-que-ahora-esta-libre/14462086>

Segundo: el Estado debe tener claro que el conflicto no termina con la desmovilización, reintegración y entrega de armas por parte de las FARC, ello solo es un capítulo más dado el panorama que sigue afectando al país.

Tercero: lo urbano será tan importante como lo rural, sobre todo porque las organizaciones armadas ilegales, una vez vinculadas con estructuras de crimen organizado transnacional, se desprenden de sus diferencias y prioridades ideológicas para dar paso a una nueva competencia por los recursos provenientes del control territorial, el sometimiento de la economía lícita, y la explotación y acumulación de capital proveniente de las economías ilícitas.

La construcción del posconflicto implica entonces, de acuerdo con lo anterior, que el Estado debe dar lugar a una transición institucional orientada a maximizar la presencia del mismo en el territorio, dado que el Estado parte del hecho de que la democracia es la opción política elegida, legítima y avalada por la sociedad colombiana, de un lado; y de otra parte el Estado debe orientar su esfuerzo a reforzar las condiciones policiales y militares del control territorial, fortaleciendo el modelo político y de seguridad que la sociedad de forma mayoritaria ha avalado. En este punto tienen un papel importante para la construcción del posconflicto dos consideraciones de carácter político: de una parte el gobierno que establece la negociación con las FARC surge de una acción y convicción democrática que se realiza en el marco de una constitución política específica, lo que se ratifica con la decisión mayoritaria de apoyar al gobierno que negocia en el proceso de la reelección. De otro lado es importante recordar que el Estado colombiano vivió un momento de renovación, que incluso para algunos fue visto como un momento de “revolución” institucional representado en el partaguas que ha sido la constitución promulgada en 1991.

De acuerdo con este contexto es importante afirmar que el posconflicto en Colombia debe ser una ampliación de los poderes y las instituciones del Estado, y no una refundación del mismo. En esta dirección es importante anotar que un antecedente clave para evitar una refundación del Estado y la sociedad por fuera la concepción democrática de la mayoría de la sociedad fue lo que dio lugar y legitimidad a los procesos de castigo a las alianzas entre políticos y grupos de las autodefensas ilegales, en los muy afamados y publicitados casos de la “parapolítica”¹⁹.

“ En el marco de las tendencias globales de crimen organizado transnacional, lo urbano se ha convertido en escenario de creciente confrontación y disputa por el control territorial y gobierno de la sociedad.”

Carlos A. Patiño

19- Véase: La historia detrás del “Pacto de Ralito.” (n.d.). Verdadabierta. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/victimarios/2103-la-historia-detras-del-del-pacto-de-ralito>

En esta dirección el posconflicto implica que el Estado debe dar prioridad a los problemas de seguridad y defensa en un contexto de creciente complejidad. Reconocer que los problemas de seguridad y defensa, en el marco de las tendencias globales de crimen organizado transnacional, en el marco del siglo XXI, no se limitan a la diferenciación entre lo rural y lo urbano, y, muy por el contrario, lo urbano se ha convertido en escenario de creciente confrontación y disputa por el control territorial y gobierno de la sociedad.

Pero igualmente para el Estado surge la necesidad de dar lugar a un cambio político básico referido a los ciudadanos, pues se hace necesario replantear los mecanismos de construcción de ciudadanía y derechos políticos, sociales, económicos y culturales reconocidos a los mismos. Esta situación es básica porque los procesos de negociación y cierre de conflictos en las democracias contemporáneas implican necesariamente que los ciudadanos tomen un rol central en la construcción de la sociedad, y en la conducción de las relaciones con el Estado. En la base de tales asuntos se encuentra el hecho de que un proceso de negociación para el cierre de un conflicto no puede dar lugar a que surjan nociones ligadas a que un sistema político reconoce a ciudadanos de primera o segunda categoría, y en consecuencia se hace necesario, para impedir el surgimiento de nuevos conflictos políticos y/o armados, que las formas de estructuración de las relaciones políticas partan de igualar a todos los ciudadanos de forma efectiva ante la ley. Ello implica que los ciudadanos además asuman de manera responsable mecanismos de participación política, organización en partidos políticos centrados en programas ideológicos, que puedan competir por ejercer el poder, y que además ejerzan formas de control efectivas sobre los gobernantes.

Sin embargo, y regresando a los entornos de la seguridad y la defensa, en un contexto de posconflicto contemporáneo, los ciudadanos que se sientan en conflicto, o divergentes radicales, con un sistema político, se verán disuadidos de acudir a la violencia como método de transformación de la realidad política, que es en últimas la base de la idea la insurgencia en el marco de la Guerra Fría, si el Estado responde eficazmente a las necesidades democráticas de la sociedad, pero también si identifica eficazmente las tendencias en el uso, legitimación y proyección de la violencia.

En este contexto es urgente que la sociedad colombiana, más allá de buscar la firma de un acuerdo con las FARC, reconozca las tendencias actuales en el uso de la violencia, que crecientemente establecen la relación entre crimen común, crimen organizado transnacional, nuevas estructuras armadas ilegales jerarquizadas, y el involucramiento creciente de las estructuras armadas ilegales provenientes de antiguos grupos insurgentes. En este sentido es necesario asumir el debate sobre qué se entiende hoy por insurgencia, y, más allá de eso, sobre cómo construir entornos seguros con respecto a los ciudadanos, a las

instituciones y el Estado en conjunto, pero, sobre todo sobre cómo evitar que surjan entornos violentos, que independiente de sus discursos políticos y/o sociales, afectan a la sociedad. En este contexto se hace urgente que el Estado asuma que la realidad de la violencia está más allá de posibles causas reales o no, y en esa medida la violencia es un recurso disponible siempre que el Estado no es lo suficientemente fuerte para evitar que se acuda al mismo.

V. NUEVOS PARADIGMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL POSCONFLICTO

Rubén Sánchez David.

Profesor de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

Ante la expectativa de un posible final feliz de las conversaciones que se llevan a cabo en La Habana entre el Gobierno nacional y las FARC para poner fin al conflicto armado que ha traumatizado la vida de los colombianos durante décadas se comienza a hablar de nuevos paradigmas de seguridad en un marco de postconflicto. Se dejan atrás el referente de la seguridad nacional propio de la Guerra Fría y la idea de enfrentar con las armas al enemigo interno bajo el supuesto de que solamente a partir de la seguridad del Estado es posible garantizar la de la sociedad, y se comienza a hablar de seguridad ciudadana asociada a la idea de seguridad humana y a la garantía de los derechos humanos. En principio este cambio de paradigma es correcto y loable pero a condición de no pasar por alto una serie de circunstancias relevantes en el caso de que el fin del conflicto armado en Colombia se vuelva una realidad. En particular, es importante no hacer caso omiso de las dificultades del cambio de paradigma en una situación de postconflicto en el que, tanto las instituciones como la sociedad, siguen siendo objeto de agresión y del interés que presenta el pensar la seguridad en condiciones complejas en las que las dinámicas de la situación que dieron lugar al conflicto siguen su curso a pesar de la firma de un acuerdo de paz.

1. LA REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD, UNA TAREA COMPLEJA

En la actualidad la inseguridad es la principal preocupación de las poblaciones y los gobiernos en América Latina y, particularmente en Colombia donde la necesaria reforma del sector de seguridad está a la orden del día. En un contexto en el que se busca asociar los individuos al logro de su propia seguridad se habla de seguridad ciudadana y se liga el concepto a la convivencia, intentando

dejar atrás el enfoque que hasta ahora ha predominado en la región, inspirado en el concepto de seguridad nacional.

Seguridad y paz son considerados bienes públicos y, por tanto, objetivos prioritarios de cualquier gobierno. Dado que los recursos disponibles por parte del Estado para brindar seguridad a todos sus ciudadanos no siempre son suficientes, es importante involucrar a la población en su consecución y promover una coordinación que garantice los mejores resultados. La democratización, empero, no garantiza que mejoren los niveles de seguridad.

Indudablemente, en el mundo de hoy la reforma de los sectores de seguridad es un imperativo en muchos países. El escenario se ha globalizado, han surgido nuevas amenazas y la seguridad doméstica se ha vuelto un dolor de cabeza en muchos lugares, particularmente en aquellos donde se hace el tránsito a la convivencia democrática.

En la medida en que el final de los conflictos internos supone un reacomodamiento de la sociedad, es normal que la seguridad doméstica sea considerada un reto de envergadura al tener como horizonte la cohesión social. Esta circunstancia ha llevado a que en Colombia, por ejemplo, se asocie la seguridad ciudadana a la reforma del Cód-

“ *La seguridad pública contempla el orden público y la seguridad interna de un Estado que permiten garantizar la seguridad física de su población, en oposición a la seguridad exterior del mismo, es decir, a la defensa de su territorio.* ”

Rubén Sánchez

igo de Policía que pasaría a llamarse Código de Convivencia, pasando por alto que el tema de la seguridad no es un asunto de simple semántica y dejando de lado la obligatoria reforma de estructuras del sector seguridad.

La reforma del sector de seguridad implica llevar a cabo reformas institucionales que van más allá de su democratización o de la incorporación de la responsabilidad de los ciudadanos en el mantenimiento del orden social. Implica, ante todo, tener claro el objetivo de dicha reforma; en este orden de ideas cabe preguntarse si el objeto de la reforma del sector seguridad no debe ser poner en pie una estructura sólida que responda a la seguridad pública, sin descuidar la seguridad ciudadana, capaz de hacer frente a la violencia no política asociada al crimen organizado subsiguiente a la firma del acuerdo para poner fin al conflicto armado con las guerrillas.

En términos generales, se entiende por seguridad pública lo atinente a los diversos aspectos relacionados con el orden público y la seguridad interna de un Estado que permiten garantizar la seguridad física de su población, en oposición a la seguridad exterior del mismo, es decir, a la defensa de su territorio.

Sin embargo, es imposible desconocer que ambas dimensiones se entrelazan con frecuencia en situaciones complejas.

La seguridad pública como situación depende de las circunstancias particulares reinantes en cada zona, sobre todo en situaciones de postconflicto, dado que en ellas influye la naturaleza de la confrontación, el tipo de actores involucrados en la misma, el respeto o el irrespeto de las normas internacionales, etc.

En el mundo contemporáneo, los finales de los conflictos armados internos dan lugar, por lo general, a procesos de DDR (desarme, desmovilización, reintegración) y a una subsiguiente reforma del sector de seguridad en la que intervienen actores de distinta índole en una cadena compleja: militares, policías, jueces, psicólogos, trabajadores sociales, organizaciones internacionales, expertos en reformas institucionales, etc., cada uno con intereses y lógicas distintas cuya coordinación no es fácil. En consecuencia, la seguridad pública en situaciones de postconflicto conduce y se expresa en distintos modos de acción no siempre orientados por expertos.

Tal como lo plantea la Escuela de Cultura de Paz, de Vicenç Fisas, "Para Naciones Unidas el DDR es un proceso que contribuye a la seguridad y estabilidad en contextos de recuperación posbélica a través de la eliminación de las armas a manos de los combatientes de las estructuras militares y ayudándoles a reintegrarse social y económicamente en la sociedad buscándoles modos de vida civiles. Para este organismo, el DDR es parte de la aproximación multidimensional de la construcción de la paz postconflicto y de la reconstrucción y puede contribuir a la seguridad. El DDR es un proceso complejo, con dimensiones políticas, militares, securitarias, humanitarias y socioeconómicas. Es una etapa intermedia entre el acuerdo de paz y la reconstrucción o rehabilitación de un país o de una región... El DDR, por sí solo no comporta la paz, sino que la facilita" (Quaderns de Construcció de Pau, 2011).

Como colofón a lo expuesto por la Escuela de Cultura de Paz es importante no perder de vista que los procesos de paz son ante todo procesos políticos en los que hay ganadores y perdedores vinculados en relaciones asimétricas y en las que la violencia no siempre se excluye. Así mismo, fenómenos como el crimen organizado y la delincuencia común constituyen obstáculos a la seguridad pública que en ocasiones extienden sus tentáculos criminales en la escena política mediante la corrupción y la cooptación del Estado. De hecho, no todos los DDR han sido exitosos.

De lo anterior se desprende que contar con una estrategia de seguridad pública que incluya la seguridad ciudadana es un imperativo antes de firmar el cese de un conflicto armado. La viabilidad de un proceso de paz depende de varios factores como la disposición de un marco legal y de instituciones capaces de gestionarlo, la voluntad política de los contendores, la disposición de recursos

y garantías de protección para la población en general.¹ Todo ello implica tener claros los espacios, los actores y los tiempos en una labor de coordinación compleja que comprometa en un mismo sentido a las distintas instituciones que tienen a su cargo brindar seguridad a la población.

2. LA REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

La reforma del sector seguridad en países como Colombia apunta a la democratización de la sociedad y al fortalecimiento institucional. En este proyecto la reforma del sector seguridad está ligada a la creación de instituciones capaces de garantizar la seguridad a todos los habitantes del país y a fortalecer la identidad ciudadana. Actuar en el campo de la seguridad pública es hacerlo en un tiempo corto para contener factores de desorden y en un tiempo largo como lo es el de construcción de ciudadanía; enfrentar situaciones objetivas como las acciones criminales pero también actuar en el espacio de las percepciones; reaccionar ante los embates de los que atentan contra el orden social pero también prevenir sus acciones en el marco del Estado de derecho.

Aunque todavía no existe un consenso respecto del concepto de seguridad ciudadana, algunos analistas como Hugo Acero la entienden como un *“orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. ... Al tener su centro en la noción de amenaza, y de manera implícita en las de vulnerabilidad y desprotección, la definición se aparta de determinadas concepciones que definen la seguridad ciudadana puramente en función de la criminalidad y el delito y enuncia explícitamente la dualidad objetiva/subjetiva del concepto de seguridad ciudadana la cual, de acuerdo a lo anterior, se convierte en un derecho exigible frente al Estado.”* (Acero, 2004).

El concepto de seguridad ciudadana, menos centrado en las armas y más consciente de la dignidad de los seres humanos, tiene pues como referente los derechos humanos y como propósito generar dinámicas de confianza entre los ciudadanos y de éstos hacia las instituciones, pero llegar hasta allí implica superar los retos del postconflicto.

En realidad, hablar de reforma del sector seguridad en el marco de un proceso de paz no es referirse solamente al desarme de actores al margen de la ley o a la reducción de las Fuerzas Armadas sino a la seguridad de todos los que viven en el país lo que significa que la reforma de la seguridad no se reduce a un proyecto único sino que la misma debe integrarse en un programa general

1- En el país, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras así como sus decretos reglamentarios y las acciones orientadas al fortalecimiento de las instituciones judiciales son pasos en la dirección expuesta.

de construcción de paz. En este sentido, la reforma del sector seguridad debe tener en cuenta el ámbito político, el económico, el social y el institucional de modo que el fin del conflicto sea la antesala de un proceso vigoroso de cohesión social y con él sentar las bases para poner en pie mecanismos de protección individual y grupal.

Desde luego, es imposible diseñar con precisión matemática el tiempo y las características de cada etapa de un proceso incluyente puesto que deben tenerse en cuenta las particularidades regionales pero sí debe contarse con la premisa de la existencia de una voluntad política proclive a la reforma. Dado que en Colombia reina la desconfianza y que la reconciliación no se decreta, es de esperar que, aún en caso de que se firme el final del conflicto, en el período subsiguiente perdurarán brotes de violencia provenientes de sectores reacios a aceptar lo pactado con la guerrilla, de bandas criminales que conserven las armas para su propio beneficio, vinculadas al narcotráfico, al contrabando, la minería ilegal y demás actividades delictivas asociadas al clima de inseguridad que reina en algunas regiones del país. Por ello considerar como posible una reducción de las fuerzas de seguridad que vaya en paralelo al desarme de las guerrillas para reducir los niveles de violencia parece un despropósito en las condiciones actuales de Colombia. De allí también que sea deseable llegar a un acuerdo relacionado con las reformas del sector seguridad antes de la firma del cese al fuego.

En el mundo actual los países que suelen financiar empresas de DDR han establecido un nexo entre las reformas del sector de la seguridad y la aceptación de los principios democráticos así como una mejor gobernanza. La responsabilidad local es considerada una condición *sine qua non* para contar con el apoyo de los países donantes y la seguridad es concebida como una condición para la democratización y el desarrollo, pero a diferencia del pasado, atrás quedaron consideraciones de carácter estratégico o político para brindar ayuda destinada a facilitar las condiciones del postconflicto. En su lugar la voluntad de los actores y la solidez de sus proyectos son los elementos que son tomados en cuenta por los donantes, a lo que se suma que la seguridad humana que otorga un lugar importante a los derechos cívicos, políticos, económicos y culturales ha sido adoptada por varios países como doctrina para orientar su política exterior.

La seguridad humana pone el énfasis en la prevención para minimizar los riesgos y el impacto de los múltiples factores que afectan la seguridad de los individuos y busca soluciones de largo plazo apostándole al desarrollo de competencias individuales para prevenir situaciones que fomenten la inseguridad. El enfoque

“ El mantenimiento de la paz fundamentado en un esquema de seguridad pública que abre campo a la seguridad humana conduce inevitablemente a la reforma del sector de seguridad.”

Rubén Sánchez

desde el cual la seguridad humana aborda los problemas de postconflicto, centrado en las personas, incluye un gran número de actores lo que implica contar con esquemas de cooperación y coordinación que permitan integrar dinámicas diversas e interdependientes. (Fonds des Nations Unies pour la Sécurité Humaine, 2009).

De lo expuesto se desprende que el mantenimiento de la paz fundamentado en un esquema de seguridad pública que abre campo a la seguridad humana conduce inevitablemente a la reforma del sector de seguridad, campo muy sensible políticamente, y particularmente a la reforma de las fuerzas de policía por su proximidad con la población. En este orden de ideas, el paradigma considerado apunta a una mayor profesionalización de las fuerzas de seguridad y a un mayor control civil sobre las mismas, lo que significa más transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, no puede pasarse por alto que las políticas públicas de seguridad deben ser integrales para evitar rupturas y cerrar las brechas que caracterizan a una sociedad fragmentada como la colombiana; pensar más en la prevención que en la reacción; más en la inteligencia que en la represión. Del mismo modo, definir claramente el papel que corresponde a cada entidad perteneciente al sector seguridad y sus funciones, particularmente de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como precisar los campos en los cuales es necesaria su interacción.

REFERENCIAS

Acero, Hugo, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, 2004

Anzola Morales John, *Seguridad Ciudadana en Colombia*, Policy Paper, Corporación Pensamiento Siglo XXI y Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, agosto de 2013.

Brzoska, Michael, Security sector reform in development donor perspective: origins, theory and practice, Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), *Occasional Paper 4*, Geneva, November 2003.

Escola de Cultura de Pau, Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de Excombatientes, *Quaderns de Construcció de Pau*, <http://escolapau.uab.cat>

Fonds des Nations Unies pour la Sécurité Humaine, La Sécurité Humaine en Théorie et en Pratique, <http://ochaonline.un.org/humansecurity>

VI. SEGURIDAD EN LA TRANSICIÓN Y SEGURIDAD TRANSICIONAL

CONTRIBUCIONES PARA NUEVOS PARADIGMAS EN SEGURIDAD PÚBLICA, PROTECCIÓN DEMOCRÁTICA Y LEGALIDAD EN ZONAS DE DESMOVILIZACIÓN Y CAMBIO DE PODER

David Álamos.

Director del Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia PROJUST, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC – Colombia.

Ana Daza.

Asesora para Auditorías de Seguridad, Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia PROJUST, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC – Colombia.

1. LA SEGURIDAD Y LA PROTECCIÓN EN LA TRANSICIÓN Y LA SEGURIDAD TRANSICIONAL

Sobre los retos de la seguridad en momentos de transición y acciones recomendadas, existe una importante literatura, generalmente bajo los términos de establecimiento de la paz y construcción de la paz (*peacemaking* y *peacebuilding*), y la conservación y consolidación de la paz (*peacekeeping*).

Existen recomendaciones validadas con la experiencia, para apoyar que las partes en conflicto dialoguen y logren arreglos (establecimiento de la paz), y otras que aplican una vez lleguen a término las conversaciones de paz. En el contexto colombiano, una vez se refrenden los acuerdos, según las partes y la sociedad y sus representantes consideren conveniente,¹ serán de especial relevancia una serie de actividades, ciertamente complejas, propias de la construcción de paz. Incluyen

1- Entre los mecanismos posibles para adelantar la refrendación se encuentran: decretos gubernamentales; leyes ordinarias; leyes estatutarias; actos legislativos o reformas constitucionales aprobadas por el Congreso. Todas ellas requieren validación jurídica de los jueces y, en especial, de la Corte Constitucional. Igualmente, se encuentran: el referendo; la consulta popular; el plebiscito; y la asamblea constituyente. Ver Uprimny Rodrigo. La refrendación democrática de la paz. UN Periódico, Bogotá, Mayo 25 de 2.013

el monitoreo y seguimiento del cese al fuego, la desmovilización y reintegración de los combatientes, el apoyo en el retorno de refugiados y personas en situación de desplazamiento, el diseño e implementación del proceso de paz y el mantenimiento de la paz, las de refuerzo de los procesos electorales; apoyo a la justicia transicional y al sector seguridad para atender nuevas realidades y reconstruir confianzas; y las encaminadas a mejorar la protección de los derechos humanos y fomentar la reconciliación tras las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en lo que entonces será el pasado.²

A su vez, dentro del conjunto de experiencias cobijadas con los títulos de conservación y consolidación de la paz, se destacan como de especial relevancia: el desminado, el fortalecimiento de la policía, de la justicia ordinaria y las instituciones penitenciarias, y de los procesos de rendición de cuentas y las entidades de control; así como el análisis, alerta y gestión a situaciones de conflicto local, protección de civiles con especial atención a los líderes, garantizar que las consideraciones de orden regional y local estén representadas en las negociaciones, planes y prioridades nacionales; el fomento de la confianza y el apoyo al establecimiento de espacios políticos, la garantía de la aplicación del enfoque de género y la igualdad de género en las operaciones de paz, y las garantías de protección prioritaria a niños, niñas y adolescentes.³

Todas las actividades arriba referidas contienen un componente de seguridad. Una seguridad para la transición, que brinde garantías de protección de la integridad física y de los derechos de las partes y de toda la sociedad, de modo tal que se reduzcan las barreras para dar el paso del conflicto a una situación de inclusión. Una seguridad que proteja la universalidad efectiva de los derechos, que incida en el cese de cadenas de ira y venganza; y una seguridad que se construya desde abajo, en pos de la corresponsabilidad en el logro del imperio de la ley. Una seguridad que también se expresa como confianza en accesos iguales para todos, a los mismos derechos y a sus garantías, y aceptación de todos de la norma y su deliberación pública, como reguladores supremos de las relaciones sociales. En esta transición, el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente.⁴ Estos son aspectos que se recomienda atender, y en los que el Sistema de Naciones Unidas tiene referentes para ofrecer. Estos aspectos no son el centro del presente artículo.

Con base en la evidencia en temas de seguridad, centramos la mirada en un componente de la seguridad que consideramos particular del conflicto colombiano, sin que por ello le sea exclusivo a Colombia: por la manera en que actuó

-
- 2- Estos son problemas comunes a los procesos de paz, como se enuncia en los elementos fundacionales de la Comisión de Construcción de Paz de Naciones Unidas, Peacebuilding Commission (PBC)
 - 3- Estas son acciones comunes, como se establece en los lineamientos de las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas (ver Doctrina Capstone).
 - 4- Comisión de Consolidación de la Paz, Naciones Unidas. A/RES/60/180. Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2005

la guerrilla de las FARC y por la prolongación del conflicto en el tiempo, existen zonas del territorio donde se ejercieron formas no democráticas de gobierno, desarrollo y seguridad, que, en algunos aspectos requieren de atención, comprensión y desactivación progresiva, idealmente por un actor ajeno al gobierno, al involucrar aspectos que desde el Gobierno y la Justicia global, son ilegales y no podrían tratarse ni conocerse sin proceder a la judicialización y captura inmediatas. Un actor que, adicionalmente, sea reconocido como legítimo, legal, imparcial y neutral, que garantice el diálogo de lo legal y lo ilegal.

Hemos denominado a este componente adicional, por ahora, *seguridad transicional*, en analogía con la justicia transicional. Por *seguridad transicional* entendemos una manera de proceder que se basa en la garantía de un entorno protector, de una duración concreta, en territorios específicos, que permita la desactivación voluntaria de mercados y rentas ilegales, la legalización consciente e informada de propiedades, transacciones y soportes jurídicos de cotidianeidad, que inciden en la vida de civiles y, de quienes en ése momento serán desmovilizados, y fueron enunciados en referencia a y con el soporte de formas de seguridad y legalidad paralelas a las del Estado, garantizadas por una fuerza considerada desde el Estado, ilegal.

Esta actuación puntual, reconoce que los ciudadanos de algunas zonas del país tuvieron acceso a una seguridad circunscrita a su territorio de vida: una seguridad que no fue pública sino colectiva,

que no se basó en normas de larga duración, sino en consideraciones pragmáticas frente a situaciones concretas; y, muy especialmente, una seguridad que involucraba como garantes a actores armados de poder legitimado y/o impuesto, que incidían y regulaban mercados y prácticas que son ilegales desde el punto de vista del Estado democrático. Se acepta que dentro de ese marco de seguridad, se ejercieron formas paralelas de justicia como resultado de un estado de cosas extraordinario, pese a tener cerca de 50 años de ocurrencia.

La actuación de las entidades públicas sería la de facilitar un compás de espera, para que bajo la protección y acompañamiento de un agente no estatal, se fomente el paso de lo ilegal a lo informal, de lo informal a lo formal y a la aceptación consciente del imperio de la ley. Compás de espera tras el cual se cerraría esta ventana transicional, para dar paso a los procedimientos ya previstos en la ley, sin consideraciones de excepcionalidad.

Vemos que una cantidad importante de las actividades a las que haremos referencia en las siguientes páginas pueden formalizarse completamente, o por

“ La seguridad transicional está basada en un entorno protector con una duración y un territorio específicos, que permita la desactivación voluntaria de mercados y rentas ilegales y la legalización de propiedades y transacciones cotidianas.”

David Álamos y Ana Daza

lo menos pasar de lo ilegal a lo informal, momento en el cual la normatividad vigente aplica de manera completa y apoya la legalidad plena con el marco jurídico existente.

En dicho espacio, bajo un esquema de seguridad y protección, pueden atenderse las necesidades de legalización o formalización de aspectos importantes de la vida de ciudadanos que no estuvieron en armas, promover incentivos efectivos para participar en la construcción de condiciones para el imperio de la ley y construir condiciones para que las puertas a la ilegalidad y a ciertos grados previsibles de violencia, se cierren.

Ciudadanos que requieren de apoyo estatal para ejercer su plena libertad en todo el territorio; y que, gracias al proceso en curso, tendrán contacto con otros ciudadanos que también requieren de protecciones jurídicas y seguridades físicas para invertir, interactuar, hacer negocios con base cierta, ir a territorios considerados vetados y recibir en su territorio a los primeros.

Los posibles resultados de la *seguridad transicional* se medirán por percepción ciudadana de protección a la libertad y el acceso a derechos, en la introspección de la norma y en la confianza en el sistema de seguridad y justicia del Estado democrático, más que en número de eventos delictivos y contravencionales, toda vez que esperamos que aumenten los registros de buena parte de tales hechos, especialmente los contravencionales, al aumentar el número de personas que acudan a las entidades públicas y autoridades, en busca de regulación, información, guía o intervención.

2. RETOS Y ACCIONES DE LA SEGURIDAD TRANSICIONAL

Por un momento, no apliquemos calificativos, juicios ni tipos jurídicos. Dejemos a un lado la búsqueda de elementos de responsabilidad penal y verdad, justicia y reparación, y apliquemos un paréntesis temporal a nuestra capacidad de buscar factores asociados como causa a lo que ha ocurrido en los últimos 50 años. Tendremos diversos listados, entre ellos el de situaciones de hecho, fácticas, concretas, diferenciadas por zonas y corroboradas empíricamente y registradas en una amplia literatura sobre el conflicto, que indican que la guerrilla de las FARC ejerció regulaciones del ordenamiento social que atañen, entre otros aspectos a la movilidad, a la convivencia, a la propiedad, a la libertad, al desarrollo económico, dinámica política y cultural, y a la organización de los ciudadanos de los territorios donde su influencia fue continuada en el tiempo y que, en algunos casos, abarcaron a poblaciones de especial protección constitucional.

Los efectos de este ordenamiento, a veces consignados en documentos escritos, otras veces a través del conocimiento del grupo humano en que se enunció y aplicó, y muchas veces sin soporte susceptible de convalidación, constituyen

asuntos que es recomendable atender en una sombrilla de transicionalidad, para proteger a los ciudadanos y restituir derechos allí donde sea necesario, a la luz del ordenamiento del bloque de constitucionalidad; siempre atendiendo el deseo común del paso de un sistema de exclusión y guerra, a un sistema de inclusión y pleno ejercicio de derechos. Para ello, es igualmente recomendable consultar a la población del territorio a intervenir, y a los ciudadanos del país en general, previo trabajo con sus incentivos para hacer efectiva esta inclusión.

De hecho la existencia de un ordenamiento paralelo y circunscrito a un número pequeño de ciudadanos, en comparación al total de la población del país, pareciera no afectar al territorio mayoritario. Es posible que las consecuencias de la existencia de territorios fuera del imperio de la ley no se sientan de inmediato, por lo cual es importante mirar hacia adelante, y planear a futuro, actuando en el presente, con racionalidad y sin prejuicio, odio u otros sentimientos o creencias.

A continuación veremos algunas impresiones de escenarios futuros posibles y maneras de incidir en el futuro, y desarrollar los medios necesarios para que corresponda al futuro deseado. Para que evitemos manejar el carro con los ojos cerrados cuando sabemos que es posible chocar contra un muro, y aprovechemos cada segundo para cambiar la dirección.

1.1. La seguridad transicional para la legalización de acuerdos y decisiones fundadas en otros paradigmas

▪ Propiedad, tenencia y posesión de bienes muebles e inmuebles

La propiedad sobre tierra rural y vivienda requiere de legalización. Existe un número importante de casos en los cuales la guerrilla apoyó la definición de linderos, sucesiones, litigios por servidumbres y semejantes. En algunos casos existen documentos. En otros conocimiento del colectivo donde tales asuntos se decidieron.

Sin este paso a la normatividad mayoritaria vigente el escenario futuro de los ciudadanos involucrados es incierto, toda vez que para créditos, transacciones e incluso beneficios de programas gubernamentales, se requiere de la certificación de la posesión, propiedad o tenencia. Esta incertidumbre sobre la propiedad es asunto que también aplica a semovientes y otros bienes muebles.

Ni los bienes muebles ni los inmuebles serán capital, ni podrán contarse como activos sin el paso a su legalidad plena, situación que limitará, por incertidumbre, inversiones desde otras regiones. Y la vulnerabilidad de los ciudadanos de tales territorios será mayor ante la ausencia de la base jurídica para litigios o defensa.

Esta vulnerabilidad aumentará con el desarme de la guerrilla toda vez que sin un periodo de transición, acudir a la seguridad del Estado para resolver problemas

de vecinos y de propiedad o tenencia implicará un riesgo de pérdida por temor a posibles desalojos, confiscación de bienes, etc.⁵

En un espacio de *seguridad transicional*, el escalamiento de tales conflictos puede limitarse, intervenir en pos de la resolución justa protegiendo a todas las partes y facilitando la aplicación de las importantes lecciones aprendidas en procesos de restitución de tierras para la legalización plena de propiedades, apoyando a los ciudadanos para que el temor se trueque en incentivo.

▪ **Identidad y estado civil**

Existe evidencia de intervenciones, conducentes a sentencias con base en otros paradigmas, que versan sobre el estado civil y los respectivos efectos patrimoniales de vínculos civiles. Tal es el caso de separaciones de cuerpos y bienes, avalados y garantizados por la guerrilla.

En otros casos, la restricción de movilidad por el conflicto, y las barreras de acceso por costos y distancia, incidieron en el registro efectivo de ciudadanos y ciudadanas, así como en la llegada de iniciativas estatales propias de campañas con tal fin.

“ Es igualmente recomendable consultar a la población del territorio a intervenir, y a los ciudadanos del país en general, previo trabajo con sus incentivos para hacer efectiva la inclusión en el modelo de seguridad.”

David Álamos y Ana Daza

Estas situaciones afectan derechos fundamentales de ciudadanos que no tienen su identidad reconocida plenamente, o sobre cuyo estado civil existe incertidumbre. Procesos como el registro de nacimiento, tarjeta de identidad, libreta militar, registro de matrimonio, separación de cuerpos, liquidación de sociedades conyugales y separación de bienes, sucesiones, segundas nupcias, entre otros, requerirán de revisión para proteger a los ciudadanos y garantizar que el Estado soporte la resolución de cualquier conflicto. Asuntos que, en caso de no resolverse, tendrán efectos incluso en las nuevas generaciones.

En un espacio de seguridad transicional, una corrección de raíz puede facilitarse, en condiciones de eficiencia, eficacia y apoyo a los casos en los que nuevos acuerdos deban hacerse, todo ello con el incentivo de una vida futura cierta, legal y sujeta al imperio de la ley.

5- Sobre la relación entre seguridad y propiedad del suelo, una situación que ofrece lecciones aprendidas, se vivió en las principales ciudades colombianas a principios de la década de los años 1.990. En esos casos, ciudadanos principalmente de las periferias urbanas vivían en un estado de cosas informal, con un pie en la ilegalidad, ante la ausencia de títulos sobre terrenos que durante décadas recibieron a migrantes. En estas zonas los gobiernos no podían hacer inversiones, los conflictos por linderos y servidumbres conducían a acuerdos por debajo de los estándares de derechos, cuando no a violencia. Acudir a la Policía para resolver conflictos cotidianos no era una opción, toda vez que la Policía era percibida como agente de una posible acción de desalojo. Se legalizaron predios, normalizaron cédulas catastrales y el incentivo fue visible en inversiones importantes en mitigación de riesgo, generación e incorporación de suelo urbano y dotación de servicios domiciliarios vitales.

▪ **Mediaciones y conciliaciones**

Acuerdos entre ciudadanos facilitados o garantizados por la guerrilla, que desde la clasificación del Estado pueden asimilarse a conciliaciones y mediaciones en relación a hurtos, violencias cotidianas, intrafamiliar y de género; requieren de formalización, legalización y de la eventual revisión para asegurar que responden a la libre decisión de las partes, y que no están viciados por una imposición armada.

En relación con estas situaciones, donde se verifican fallos y convenios desde otros parámetros, con características propias de otros derechos, es recomendable brindar protección a las partes involucradas para presentar libremente sus acuerdos, para que un tercero pueda comprender plenamente el contexto, la proporción del daño atendido y del eventual daño generado y facilitar el paso a la legalidad universal de lo acordado mediante esquemas de homologación que eviten la legalización de violaciones a derechos fundamentales.

Tal protección temporal para una adecuada homologación, implica informar plenamente a las partes, traducir el lenguaje y los referentes y cuidar de la integridad física y emocional de los involucrados.

Formalizar y dar plena legalidad a las situaciones existentes, permitirá a los ciudadanos ejercer sus libertades y a la ciudadanía mayoritaria realizar transacciones con confianza, sin necesidad de un actor armado que dé soporte a su carácter de justas. Tendrá una plusvalía pedagógica, evitará que resurjan cadenas de ira y venganza silenciadas por la presencia permanente de un actor armado y facilitará la cohesión de comunidades que construyen colectivamente capital social.

En un espacio de seguridad transicional, puede facilitarse la consulta a las partes y a su colectivo o entorno social en caso de ser necesario, para dejar en firme acuerdos que duren más allá de cualquier actor civil o armado, contribuyendo a la generación de entornos de convivencia donde es previsible la conducta de los demás, y su marco en los principios propios de leyes universales.

1.2. La seguridad transicional para el paso de economías ilegales e informales, a economías legales

Las zonas de presencia continuada de las FARC durante los casi 50 años de su existencia, eran, antes de su llegada, zonas marginales al desarrollo económico. Con la presencia de las FARC, se convirtieron en zonas excluidas del desarrollo.

Hablamos de zonas principalmente rurales, aisladas geográficamente, sin conexiones viales o redes de internet y en algunos casos, con un pobre cubrimiento de servicios domiciliarios y educación, lo cual condujo a un desigual desarrollo de capital humano competitivo para los renglones económicos estratégicos, a la no participación equitativa en las dinámicas de generación de riqueza, ni en

la ampliación de los mercados legales que comporta. Zonas donde los cultivos ilícitos encontraron un nicho para su crecimiento.

Siendo la ilegalidad poco menos que una opción, la inmersión de un número importante de ciudadanos en la cadena de producción de narcóticos, generó, por una parte, cambios profundos en la cultura que habrán de abordarse en el marco de reparaciones; y por otra parte, cambios en el horizonte de los referentes sociales para la toma de decisiones, esto es, cambios en las organizaciones e instituciones sociales.

Los cambios en el universo de las organizaciones y los protagonistas de la vida local los definen la llegada de insumos, compradores, avionetas aspersoras, erradicadores, raspachines anónimos, prostitutas, informantes, prestamistas, vendedores, policía antinarcóticos, narcotraficantes y compradores, entre otros actores, generando una nueva constelación de la vida cotidiana. Horizonte que está próximo a un nuevo cambio y que, como veremos, tenía relaciones reguladas con base en el control territorial ejercido por la guerrilla.

▪ Regulaciones de pesos, medidas y precios

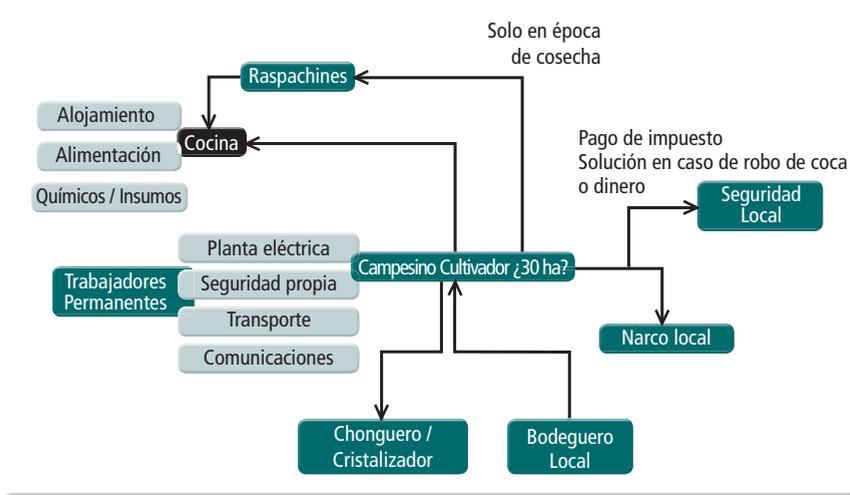
El Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario nos ofrece un ejemplo de la regulación de lo ilegal ejercida por las FARC, centrada en el control de pesos y medidas (Panorama Actual del Tolima, Mayo de 2005):

San José de las Herosas que figura en los mapas como una inspección de policía de Chaparral está ubicado al final del cañón del mismo nombre y ha sido uno de los principales centros amapoleros del país. De acuerdo con versiones locales, este sitio, así como las veredas El Parador, La Virgen, El Salado, Santa Bárbara, La Arenosa y Naranjal se rotan semanalmente como sedes de la venta del látex que se extrae de la amapola y sustancia principal con la que se produce la heroína.

Los compradores salen a las 3 de la mañana de Chaparral en un viaje que dura por lo menos tres horas. A las 6 a.m., después de pasar por varios retenes ilegales, se llega al sitio escogido en cada ocasión por las FARC. El equipaje de la mayoría de los viajeros es una simple mochila tejida en la que cargan la goma para vender. Hacia las 9 de la mañana el sitio ya es un hervidero humano donde un kilo de látex puede pasar del millón de pesos. Con la mercancía comprada, los dueños de los numerosos laboratorios de droga que pululan en las laderas del mismo cañón se marchan a iniciar el proceso de producción de la heroína, que apenas dura dos horas. Entre compradores y vendedores se mezclan guerrilleros del Frente 21 de las FARC, quienes tienen como función mantener el orden en la venta de látex, impedir la acción de la delincuencia común y que se comercialice mercancía rebajada o adulterada.

En un escenario de *seguridad transicional*, como el que se propone, es conveniente mantener el orden en la compra y venta de productos legales, impedir la acción de la delincuencia, dar seguridad a las transacciones de los campesinos y garantizar precios, medidas y calidad, para no dejar vacíos que otros actores ilegales aprovechen para ejercer actividades ilegales a cambio de servicios que los ciudadanos requieren y a los cuales están acostumbrados. Especial atención merece la cultura y estructura de tributación implícitas, que eventualmente pueden hacerse legales en pos de recaudos municipales.

▪ **Regulaciones de asuntos laborales y seguridad a la producción en zona rural**



En el esquema elaborado en referencia a situaciones comunes a los campesinos cultivadores, es visible que existen dos niveles de servicios que ha brindado la guerrilla: el primero, en la seguridad a las relaciones “laborales” tanto con trabajadores permanentes, como con los raspachines que se contratan en épocas de cosecha.

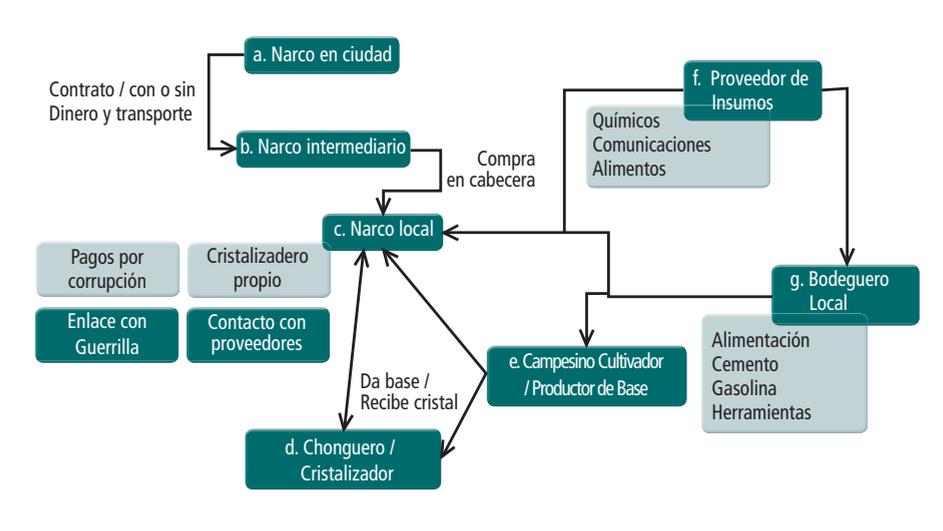
En buena parte de los casos analizados, este control permitía a la guerrilla asegurarse de que sus “enemigos” no ingresaran al territorio ocultos dentro de los trabajadores; brindaba a los trabajadores permanentes y ocasionales seguridad en el trato y pago que iban a recibir (incidían en monto de jornales, pagos oportunos y justos) y al campesino cultivador le protegía de robos, estafas y otros riesgos propios de la producción.

Por otra parte, la guerrilla vigilaba y controlaba la continuidad de servicios que se requieren de manera incesante en lo rural: seguridad interna, servicio de electricidad, transporte y comunicaciones, con lo cual más allá de las afectaciones y daños, el campesino también era objeto de cierta coordinación “institucional” en relación con la infraestructura local.

Actores de temporada como los raspachines y los narcos locales ingresaban al territorio cumpliendo reglas, parámetros impuestos gracias a un actor armado, con lo cual toda transacción era menos riesgosa para todas las partes. Allí donde se cocinara la hoja de coca, también se garantizaba la relación con otros actores que responde a necesidades de insumos para las cocinas. De esta manera otros actores de la cadena se interconectaban con la seguridad ofrecida por la guerrilla.

En un escenario de *seguridad transicional* algunos de los elementos arriba mencionados, que no suelen hacer parte de los horizontes institucionales rurales, deberán contemplarse: inspectores de pesas y medidas, inspectores de trabajo y relación entre la seguridad privada, veredal y pública son deseables. Especialmente durante el desmonte de la cadena de valor de la coca y la sustitución de cultivos. Es recomendable reconstruir este nivel de la cadena de producción y aplicarla a otros productos.

▪ Regulaciones de asuntos comerciales y seguridad en cabecera



En el esquema elaborado en referencia a situaciones comunes a las operaciones en cabecera urbana o corregimiento, centradas en las transacciones, vemos que el triángulo de relaciones entre Narcos Locales, Cristalizadores o Chongueros y Campesinos Cultivadores, fue el nodo que dio forma a la cadena de valor de la producción de coca y amplió los beneficios del proceso primario de transacción a múltiples actores, motivados desde una operación ilegal generalmente localizable en las grandes ciudades, y asegurados por las armas ilegales.

El campesino no cultiva lo que no ha de consumir o vender. La demanda de la cocaína es la que pone en marcha la cadena, y requiere de un capital en efectivo

que opera como incentivo para el engranaje de las partes. En las situaciones analizadas un Narco en Ciudad contrata a un Narco que opera como intermediario entre el que financia y la mercancía, gracias a que conoce a otro Narco, ya con permanencia en un territorio y con capacidad de almacenar producto y garantizar su cantidad y calidad.

El Narco local puede comprar base o cristal, por lo cual puede o no tener relación directa con el campesino cultivador. A su vez, la evidencia revisada indica que el Narco local tiene relación con los proveedores de insumos y bodegueros, de manera que su ganancia se multiplica, aunque nunca alcanza los niveles de la del Narco en Ciudad, que ha tercerizado los riesgos.

El control de lo que entra y sale del territorio está en manos del actor cuya fuerza le asegure un dominio que pueda transformar en servicios de protección para todas las partes. Este papel fue ejercido en algunas cabeceras municipales, de corregimiento y zonas rurales, por la guerrilla, dando seguridad a todos de una manera que podemos asimilar a la de segmentación del mercado.

El desmonte de la cadena requerirá de un estudio detallado de cómo funcionó en cada zona, idealmente en un escenario de *seguridad transicional* en el cual haya un incentivo para mostrarla y apoyar a los ciudadanos involucrados en el paso a actividades legales. De otra manera, la cadena puede llegar a ser utilizada para otras actividades ilegales (contrabando, tráfico de personas, entre otros) y por otros actores armados, también ilegales.

▪ **Regulación de las fracturas institucionales**

Un elemento adicional, que garantiza que los eslabones de la cadena puedan enlazarse es el que se conoce como rutas. Las rutas tienen un aspecto tangible: implican un uso geoestratégico del terreno, que idealmente debe enunciarse. Idealmente en el escenario de *seguridad transicional* propuesto.

También tienen un aspecto intangible: implican horadar y hacer uso de las vulnerabilidades institucionales para garantizar, especialmente mediante corrupción, que los controles legales no se van a aplicar, o maneras de aplicarlos para ocultar la operación. Sea cual sea el caso, tienen como fin reducir riesgos en el funcionamiento de la porción de la cadena de valor que corresponda.

Es recomendable analizar las vulnerabilidades institucionales y los efectos de la corrupción en el funcionamiento mismo del Estado, con especial énfasis en lo local, idealmente en un escenario de *seguridad transicional* donde existan incentivos para relatar las maneras en que se operó y contar con la experiencia de los involucrados para diseñar medidas que eviten que se repita.

▪ **Regulación del capital acumulado**

En algunas de las zonas sobre las cuales se han presentado elementos generales, los ciudadanos lograron ciertos niveles de acumulación de capital, que en

muchos casos invirtieron en la misma zona donde habitan. Desde la rigurosa operación de la legalidad, estas conductas son susceptibles de tipificación como lavado de activos.

En un escenario de *seguridad transicional* una amnistía para los ciudadanos que invirtieron en su propio territorio sería deseable, garantizando legalidad, formalidad y generando incentivos para gobernabilidad y cultura tributaria a la ciudadanía local en general y, de manera especial, a ciudadanos que no tomaron las armas.

Es importante anotar que se cuenta con registros relevantes de sistemas de préstamos de dinero a campesinos cultivadores, así como de arriendo de vehículos y herramientas, en cabeza de las FARC. Probablemente pueda

considerarse su continuidad en el marco de lo legal, en cabeza del Estado. El sector financiero es en todo caso indispensable para inyectar capital a la economía local: debe eso sí evitarse que este escenario transicional atraiga capitales ilegales externos al territorio, con compartimientos oportunistas.

“ En un escenario de seguridad transicional es deseable el diseño conjunto de mapas de riesgo y la generación de esquemas de corresponsabilidad en los que se trabaje con la fuerza pública para lograr atender los asuntos prioritarios para los ciudadanos.”

David Álamos y Ana Daza

1.3. La seguridad transicional para que la seguridad local sea pública y universal

Existe un temor generalizado, en buena medida basado en experiencias previas, en relación con aumento de delitos tras las desmovilizaciones. Una parte de este temor puede convertirse en incentivo para prevenir, estar preparados y evitar que el miedo sea medio para que otros actores ilegales determinen las vidas de los ciudadanos de estas zonas, esto es, de una parte del país.

Para ello es deseable, en un escenario de seguridad transicional, el diseño conjunto de mapas de riesgo, la generación de esquemas de corresponsabilidad en los cuales se trabaje con la fuerza pública para lograr atender los asuntos prioritarios para los ciudadanos, en todo el territorio, se generen entornos protectores con relación a la propia conducta, las relaciones familiares, comunitarias y públicas, y se aborde la seguridad como un bien público, responsabilidad de todos y no un servicio que deben dar unos pocos.

Así mismo es recomendable acompañar y dar elementos a los ciudadanos para que puedan valorar en términos económicos, de largo plazo y de costo en términos de renuncia a derechos, el acudir a protección ofrecida por actores ilegales y las maneras en que las acciones cotidianas fortalecen mercados ilegales.

Estas acciones implican la generación de una institucionalidad social para tramitar la vida cotidiana, tener certeza del futuro cercano y sentir protección frente a lo desconocido que, en algunos casos es un territorio de miedos enquistados con años de exclusión y señalamiento.

2. OTRAS CONSIDERACIONES

En relación con las líneas de acción de las políticas públicas que promuevan elementos propios de la seguridad transicional propuesta, es recomendable recordar algunos de los enunciados del Secretario General de las Naciones Unidas con relación a la seguridad en sociedades en transición:⁶

- La delincuencia organizada y el tráfico ilícito son amenazas emergentes al Estado de derecho, a igual nivel que las causas básicas de los conflictos, incluidas las cuestiones relativas a la justicia económica y social.
- Especialmente en territorios en transición, una gobernanza ineficaz, políticas represivas, pobreza, un alto nivel de delitos e impunidad plantean una amenaza considerable a la paz y la seguridad.
- Las profundas carencias de capacidad de las instituciones de justicia y seguridad del Estado, exacerbadas por una corrupción e interferencia política, hacen que disminuyan los niveles de seguridad ciudadana y las oportunidades económicas.
- A falta de un gobierno sensible a cuestiones como las planteadas, es posible que grandes grupos de la población recurran a actores armados ilegales para satisfacer sus necesidades de justicia y seguridad, legitimando así a organizaciones terroristas y a señores de la guerra.
- Sin atender la corrupción, no existen garantías constitucionales de protección a derechos.

En pos de contribuir a la labor de los tomadores de decisiones, en temas de seguridad, insistimos en las ventajas de:

- Concentrar los esfuerzos en seguridad más en proteger que en vigilar.
- Revisar las ventajas en términos de gobernanza, de competir más que de combatir.
- Considerar las ventajas en términos de competitividad y oportunidad en servicios de seguridad, de prestar servicios puerta a puerta, con presencia rural y conocimiento de los ciudadanos, su vida, historia y cultura.

6- Ver El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Consejo de Seguridad Naciones Unidas. 12 de octubre de 2.011

Finalmente, en pos de madurar la propuesta de diseño y aplicación de un sistema temporal de seguridad transicional, se consideran asuntos clave por resolver:

- Peso de la prueba del testimonio de lo colectivo y su capacidad como escenario de resolución de disputas.
- Legalizar sin perpetuar la violación de derechos ni fomentar la llegada de capitales ilegales externos a los territorios en referencia.
- Formar a los ciudadanos y generar escenarios apropiados para el debate y la gobernanza en seguridad y convivencia.
- Apoyar a un Estado que intervenga los mercados económicos y regule transacciones que puedan afectar los derechos de los más vulnerables, con atención a los pobres rurales.

VII. LUZ ENTRE LOS RESQUICIOS

REFLEXIONES SOBRE EL RIESGO DE ROMPIMIENTO Y LA RESILIENCIA DE LOS DIÁLOGOS DE PAZ

Sergio Guarín.

*Coordinador del área de construcción de paz y postconflicto
de la Fundación Ideas para la Paz.*

Escribo estas líneas en un momento de polarización e incertidumbre. Los enemigos políticos del presidente Santos, y por defecto del proceso de paz, han arreciado sus críticas hacia los diálogos con las FARC. En un extenso y cuidadoso documento, titulado “Las 68 capitulaciones de Santos en la Habana”,¹ el Centro Democrático –partido político liderado por el ex presidente y ahora senador Álvaro Uribe– puso a disposición de la ciudadanía los argumentos que, a su juicio, demuestran que en el marco de las conversaciones de paz, el Gobierno nacional ha realizado concesiones que resultan inaceptables y, sobre todo, perjudiciales para el país. Las críticas se agudizaron y complementaron en una misiva dirigida al ex ministro conservador Álvaro Leyva, fechada el pasado 9 de noviembre, en respuesta a una invitación realizada por este destacado promotor de la salida negociada a Uribe, para acompañar la intención de la paz.²

De la isla tampoco vienen mejores noticias. El ritmo de las negociaciones no se ajusta a los parámetros planteados por el Gobierno durante la instalación de la Mesa de Diálogos, la cual tuvo lugar hace ya dos años. La ciudadanía, que escuchó con una mezcla de sorpresa, escepticismo y esperanza el anuncio firme de un proceso que duraría “meses y no años”, hoy da muestras claras de impaciencia, de desconfianza y de crisis de credibilidad. Por ello, y con el ánimo de contrarrestar la idea de que no ha pasado nada mientras el tiempo transcurre

1- Ver <http://www.centrodemocratico.com/las-68-capitulaciones-de-santos-en-la-habana-centro-democratico/> Consultado el 10 de noviembre de 2014.

2- Ver <http://www.semana.com/nacion/articulo/uribe-le-responde-alvaro-leyva/408566-3> Consultado el 11 de noviembre de 2014.

inexorable, los delegados de las partes han tomado decisiones arriesgadas, que, como era de esperarse, no han estado libres de dificultades ni de crítica.

Se promovió el viaje de varias delegaciones de víctimas a La Habana, se publicaron los documentos completos de los acuerdos parciales, se instalaron las subcomisiones de fin del conflicto y de género, y se facilitó la participación en el proceso de oficiales activos de las Fuerzas Militares y de miembros adicionales del Secretariado de las FARC.³ Con todo y eso, la sensación generalizada es que el proceso no avanza a la velocidad deseada. Lo anterior, sumado al estrecho cronograma que se requiere para que el posible referendo se realice, junto con las elecciones locales del 2015 y las dificultades evidentes que afronta el inicio de un proceso con el ELN, son motivos de preocupación auténticos e inocultables.

Como si fuera poco, las señales que emiten y que reciben muchos actores relevantes, dentro y fuera del Gobierno, no alientan el optimismo ni apaciguan las angustias. Dentro del propio Estado existe un sector importante de funcionarios que se opone sin tapujos a la negociación, a sus implicaciones y/o a los sacrificios que ésta implica. Los constantes escarceos protagonizados por el Procurador General de la Nación no parecen expresiones aisladas cuando se repara en los reproches airados y en el lenguaje del Ministro de Defensa, quien (al parecer por indicaciones de la Presidencia) se dedica de manera permanente a apaciguar los ánimos volátiles y el inconformismo de un sector de uniformados con potencial desestabilizador, mediante una retórica propia de la Guerra Fría y de la lucha antiterrorista.⁴ Estas negociaciones de paz parecieran una cobija pequeña al interior del Estado. En torno a ellas no hay un consenso absoluto.

Para los responsables de adelantar directamente el proceso la tarea tampoco ha sido nada fácil. A los conflictos naturales que supone una delegación compuesta por diversas perspectivas, se suman cruces de agenda, estilos de gerencia y evidentes descoordinaciones.⁵ Aún está por aclararse la frontera entre las funciones del nuevo ministro consejero para el Postconflicto, los DDHH y la Seguridad, la oficina del Comisionado de Paz, y la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior en lo tocante a la posible implementación de los acuerdos de paz. En paralelo, el estilo hermético, académico y detallista del Alto Comisionado para la Paz, quien ha construido una cuidadosa estrategia de negociación, genera tanto apasionamiento entre sus seguidores y amigos, como malestar entre sus contradictores. Es inocultable que el Comisionado

3- Ver <http://www.elespectador.com/noticias/paz/el-renovado-equipo-de-farc-habana-articulo-523950> Consultado el 25 de octubre de 2014.

4- Un buen análisis periodístico del enigma que supone el comportamiento de Juan Carlos Pinzón se encuentra en <http://lasillavacia.com/historia/que-juega-pinzon-48784> Consultado el 15 de octubre de 2014.

5- Algunos retos de la gobernabilidad del periodo Santos II reflejados en su gabinete en <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7829-el-gabinete-de-santos-ii-entre-pujas-asedios-y-presiones.html> Consultado el 10 de septiembre de 2014.

ha construido con perfeccionismo, minuciosidad y cautela una arquitectura y una metodología que pocos cuestionan en términos técnicos, pero que resulta ineficaz y paquidérmica a la hora de dar línea y de permitir la acción pronta de otros actores y entidades que reclaman la autonomía necesaria para comenzar a preparar el escenario de posconflicto para Colombia.

Como cierre de este sombrío panorama, muchos miembros relevantes del empresariado colombiano han expresado abiertamente su añoranza por las épocas de la confianza inversionista y de las caravanas de seguridad.⁶ Y varias entidades de cooperación internacional, que son amigas sin ambigüedades del proceso de paz, reclaman del Gobierno señales más claras y ordenadas sobre las necesidades de apoyo y sobre puntos de encuentro. Mientras el Presidente sale de gira por Europa a buscar recursos y aval político, los representantes de las embajadas y las agencias de cooperación esperan perplejos el recado que a cuentagotas envía el Gobierno. A tal punto ha llegado el desconcierto, que miembros activos de organizaciones sociales que han hecho de la paz negociada su razón de ser, se han cansado de pedirle al Gobierno más claridad, información y participación.

Frente a esta compleja situación, las reacciones han sido diversas. En defensa del proceso de paz, hay quienes han optado por enfilar sus críticas hacia

el uribismo y sus huestes. Movidos por un extraño razonamiento, parecieran creer que si se demuestran las contradicciones del opositor, el proceso ganará legitimidad (¿?). Otros, en un esforzado pero pálido despliegue argumental, han preferido insistir que el proceso es técnico, bien pensado, abierto y transparente. Han contestado de manera juiciosa y punto por punto las objeciones hechas por la contraparte y parecieran creer que la ciudadanía y los políticos tienen, por sobre todas las cosas, problemas de comprensión lectora. Finalmente, están los que sostienen que todo es un problema de comunicación y de falta de voluntad política de la contraparte. Como lo dijo textualmente Gabriel Silva en una columna reciente, “El problema no son los hechos. El problema son las percepciones”.⁷ A este grupo volveré más adelante.

La limitación que está en el fondo de estas defensas es el desconocimiento y la negación de la enorme conexión que existe entre las tesis uribistas y la

“ La limitación al fondo de estas defensas es el desconocimiento y la negación de la conexión que existe entre las tesis uribistas y la opinión pública, y la sobreestimación del apoyo de muchos sectores que no se conectan ni se apasionan con el mismo.”

Sergio Guarín

6- Un episodio de este pulso en <http://caliescribe.com/que-no-salga-cali/2014/08/02/6592-confidenciales-02-agosto> Consultado el 5 de agosto de 2014.

7- Ver <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/un-ano-no-es-nada/14811860> Consultado el 10 de noviembre de 2014.

opinión pública, y la sobreestimación del apoyo de muchos sectores que, aún afines con el proceso de paz, no se conectan ni se apasionan con el mismo. Aunque a muchos les duela aceptarlo, es inocultable que el ex presidente Uribe le ofreció a la sociedad colombiana una interpretación de la realidad y le trazó un itinerario que hoy sigue siendo popular y sigue teniendo vigencia. Y esta enorme simpatía, como lo piensan algunos, no es el resultado de una alienación ideológica, ni del control absoluto de los grandes medios de comunicación (la mayoría de los cuales hoy es abiertamente santista), ni de la influencia directa de grupos armados irregulares, ni mucho menos de la ignorancia de los colombianos. Por ninguno de estos medios es explicable el caudal electoral del Centro Democrático en las grandes ciudades, ni la persistencia y relevancia de Uribe en el debate público.

Para comprender el dilema al que se enfrenta el proceso de paz, resulta necesario reconocer que el uribismo y su ideología, en un momento de profunda crisis institucional, le proporcionó al país un relato de reconstrucción y de recuperación que apeló a la valentía frentera, al tradicionalismo y la valoración de lo propio. Bastaron los primeros cuatro años de gobierno del presidente Uribe para que la imagen de incompetencia y precariedad que para muchos tenían nuestras fuerzas militares y de policía fuera reemplazada por el discurso de los héroes de la patria. Bastó catalogar a las FARC como grupo narcoterrorista, expandir la capacidad militar y pasar activamente a la ofensiva con asesoría extranjera, para pensar que los episodios de Mitú y Las Delicias, que las pescas milagrosas y los retenes eran asuntos del pasado. A un país adolorido y atormentado, eternamente avergonzado de sí mismo, de su precariedad y de su pasado, el uribismo le insufló el mensaje de la capacidad propia y de la enjundia. De la solidez democrática y del reconocimiento. "Somos una democracia respetable", espetó con frecuencia nuestro ex presidente mientras cazaba peleas internacionales con el aplauso de muchos compatriotas cansados de nuestra histórica actitud sumisa y mendicante.

No pretendo en este corto documento valorar positiva ni negativamente la profundidad, el impacto o los métodos que implicó la transformación institucional impulsada en los ocho años de gobierno de Uribe, ni tampoco es mi intención hollar en el espinoso asunto de la relación sombría y no del todo esclarecida entre los movimientos políticos que giraron en torno al fenómeno político del uribismo y grupos armados al margen de la ley. Soy consciente de la inmensa importancia que tienen estos asuntos en la historia del país. Sin embargo, estoy convencido de que en el marco del proceso de paz vigente resulta fundamental comprender y reconocer el éxito y la resonancia de las tesis uribistas, y es absolutamente imprescindible no identificar este éxito como una anomalía fundamental. Estoy convencido de que tenemos que abandonar la estigmatización extrema, muy frecuente en los círculos de izquierda, que asume la identificación con las tesis del uribismo como un defecto congénito o como una complicidad con la ilegalidad. Esas opciones de interpretación, creo, son en parte causantes de nuestra

absurda polarización. Lo que planteo es que debemos admitir esa interpretación de la realidad que ofrece una visión de país que no sólo es legítima sino que debe ser seriamente escuchada, sobre todo por la hondura de sus efectos.

En ese marco, y corriendo el riesgo de hacer una interpretación simplista, resumo a continuación los elementos esenciales de las críticas del uribismo al proceso de paz, haciendo, por supuesto, una lectura limitada de este marco de entendimiento: el presidente Santos, en un acto de traición política, e impulsado principalmente por la vanidad y por la búsqueda de un sitio de privilegio en la Historia, ha puesto en marcha un proceso en el que, con el pretexto de finalizar por la vía negociada un supuesto conflicto armado que en realidad es un enfrentamiento irregular entre un Estado cada vez más moderno y un grupo criminalizado e ilegítimo, se están discutiendo reformas fundamentales para el futuro del país, de una manera en la que se corre el riesgo de poner en jaque la estabilidad democrática en el país y se abona el camino para una revolución populista de corte socialista que, en una coyuntura normal, sería impensable en Colombia.

Sobra decir que para cada uno de los elementos que conforman esa síntesis podrían formularse distintas respuestas, unas más académicas y otras más ideologizadas. Pero, como espero haber expresado, ninguna de ellas resultaría constructiva. Sencillamente porque esta interpretación uribista sobre el proceso, a diferencia de lo que ha hecho la contraparte, constituye una visión consistente y con unidad interna. Ofrece una visión de mundo que suple varias de las necesidades de la nación colombiana. Por eso mismo, es una noción que ancla el deseo popular y la interpretación ciudadana, a referentes claros y sencillos.

Por el contrario, el proceso de paz que hoy muchos vemos con esperanza, carece de un relato consistente sobre el país y sobre el futuro. Es un retazo de ideas sin un cuerpo vigoroso e inspirador. No es una invitación a la acción positiva. Es un cascarón de titulares genéricos que conmueve y convoca poco. Lleno de lugares comunes. Lleno de contradicciones. Y es esta ausencia de una visión de futuro la que explica la falta de fervor popular entorno al proceso y lo doloroso y complejo que ha resultado su defensa. No le falta razón al ex presidente Uribe cuando afirmó, en la carta que envió al ex ministro Leyva: "El Gobierno, al rutinizar la palabra paz con su aparato publicitario, en medio de la extensión de la violencia, puede producir rechazo ciudadano como consecuencia natural de toda pedagogía que a la postre resulta hipócrita".

Un elemento crucial de esta visión que defienden los opositores del proceso no puede pasar desapercibida. Resulta escalofriante constatar que, desde esta perspectiva, el esfuerzo de diálogos con las FARC no sólo era indeseable, sino que resultaba innecesario para Colombia. Y allí reside, precisamente, el mayor riesgo que tiene este proceso. En la consideración de que si fracasa no pasa esencialmente nada. Se trata de un razonamiento complejo, que no tiene un centímetro de deleznable. En contraste con lo que sucedió en las elecciones de

2002, cuando la urgencia manifiesta de Colombia era enfrentar eficazmente a las FARC, en el 2010 y en el 2014 el país no tenía la urgencia de un proceso de paz. En cierto modo, uno de los efectos más dolorosos que ha tenido este largo conflicto es que en Colombia nos acostumbramos a vivir en medio de la violencia y a tramitar nuestras diferencias con los métodos propios del lejano oeste. Tanto es así que hoy nos escandalizamos con los sucesos de la historia reciente de México, aún cuando nuestra tasa de homicidios actual supera por mucho la del país manito. Con el dolor de nuestra alma debemos reconocer que hoy, en Colombia, no hay cifra ni evento del conflicto que realmente nos conmueva. Entre la desesperanza aprendida y los ríos de sangre que se han vertido en nuestra tierra ha crecido una generación de mujeres y hombres que se han enseñado a convivir con la guerra. Y el enfoque de la Seguridad Democrática cerró el círculo de manera perfecta. El Estado podría, con base en un gran esfuerzo militar, domesticar tanto esa violencia, que, en el mediano plazo, terminaría teniendo un costo marginal absolutamente despreciable para el conjunto de la sociedad. Aún con todos los costos humanos que esta conlleva.

Así, el gran enemigo que tiene este proceso es la conciencia silenciosa y ubicua de que este enorme esfuerzo es, en términos generales, irrelevante. Por consiguiente, lo que resulta urgente es impedir con todo el vigor que ese fantasma de la irrelevancia termine apoderándose de las élites que toman decisiones y de la opinión pública en el país. Como ya lo he mencionado, resulta absolutamente evidente que en Colombia hay enemigos del proceso de paz. Y estos no están, como se ha dicho en algunos momentos, “agazapados”. Están de frente a la nación vociferando en contra de lo que sucede en La Habana. Este grupo importante de sectores, que no están arropados bajo las banderas de un solo partido o movimiento político, sienten temor de que, por cuenta de un experimento innecesario, el país termine sacrificando su senda de progreso y su precaria estabilidad. En términos estratégicos, mi apreciación es que este grupo, en sus exponentes más radicales, es inflexible y que, ni la mejor de las retóricas cambiará su percepción.

De lo que se trata entonces es de ofrecerles a esas élites económicas, sociales, políticas y culturales, que dada su posición de privilegio tienen una gran posibilidad de información y que están construyendo su interpretación, una línea opuesta de pensamiento, en la que sea evidente que, aun cuando este proceso no es la respuesta a un clamor irrefrenable del país, tiene tantas ventajas que, de ninguna manera, puede considerarse irrelevante. Y es allí donde reside precisamente el gran error del Gobierno. Pues su opción argumentativa, contraria a esta elaboración conceptual del nuevo país, ha consistido principalmente en un llamado a la calma. Frente a las andanadas recibidas por la oposición, el establecimiento ha respondido: “tranquilos todos: los que nos quieren incendiar están equivocados”. “Acá no se está negociando nada”. “Acá no va a pasar mucho”. “Acá ya todo está bien”.

En la reciente columna que mencioné, Gabriel Silva, fervoroso defensor del proyecto santista, comenta ilustrativamente: “La realidad es que el Gobierno tiene todas las de ganar, pues no dejan de acumularse buenas noticias en el frente económico y social (...) Hay que sintonizar mejor a la opinión con las realidades y las ejecutorias para que las elecciones del 2015 reflejen los buenos resultados alcanzados y no el pesimismo catastrófico que viene sembrando la oposición”. El problema fundamental de esta posición es que le da razones a la contraparte. Efectivamente, si todo va tan bien, si este país avanza por una senda incontenible de desarrollo, ¿para qué hacer concesiones? En ese sentido, resulta mucho más atractivo arrinconar a los pocos que piensan lo contrario. Apretar los dientes y acelerar el paso. Esa dificultad tiene que ver con comprender el conflicto como un obstáculo para el desarrollo ya en marcha, y no como una expresión de los elementos que tenemos que cambiar si queremos tener una nación verdaderamente próspera, equitativa y en paz.

No se trata de apoyar la visión del país que tienen las FARC, ni de confirmar sus tesis sobre cómo debe ser el desarrollo agrario o la lucha contra el narcotráfico. Resulta indiscutible que en términos de contenidos y de propuestas, resulta más importante dar tribuna a los centros de pensamiento, a los expertos y las organizaciones sociales que con esfuerzo, y de manera pacífica, han propuesto rutas alternativas para el desarrollo de las regiones. Es evidente que el oficio de la guerra y de la persecución no es el ambiente idóneo para el surgimiento de ideas sensatas y centradas. Pues todos los guerreros, para ser guerreros, necesitan alienación, adoctrinamiento y verdades absolutas. Que es precisamente todo lo opuesto a lo que se requiere para construir la democracia.

“ La limitación al fondo de estas defensas es el desconocimiento y la negación de la conexión que existe entre las tesis uribistas y la opinión pública, y la sobreestimación del apoyo de muchos sectores que no se conectan ni se apasionan con el mismo.”

Sergio Guarín

Pese a ello, y este es el error más craso de la interpretación uribista, es imposible no reconocer el lugar de enorme relevancia histórica que tienen las FARC en nuestra historia y no admitir que la persistencia de este grupo, su itinerario y degradación son un reflejo de la palidez de nuestro desarrollo institucional y de la profundidad de nuestras heridas. Como se lo escuché a Iván Marulanda, consejero de paz de la Gobernación de Antioquia en un evento en Rionegro: en La Habana no están un vencedor y un vencido. En La Habana se atestigua el encuentro de dos derrotados. Un Estado que ha fallado en su tarea esencial de proveer bienes públicos, seguridad y justicia en los territorios, y un grupo que alguna vez se alzó en armas con motivaciones ideológicas claras, pero que

hoy es una colcha de retazos en donde conviven una ideología extremista y una estructura criminal que ha rebasado todos los límites de la barbarie.

Por eso, nuestra apuesta verdadera tiene que ser la realización de un proceso de paz que sea verdaderamente revolucionario. Que toque los cimientos de nuestra nación y que corrija errores históricos. Pero no porque las FARC lo desea, sino porque la sociedad lo necesita. Estoy completamente seguro de que las reformas que necesita Colombia escapan por mucho a la agenda profundamente conservadora y estática de las FARC y que, en ese sentido, las que algunos han llamado concesiones son sólo débiles destellos de los retos que tenemos al frente como sociedad. Por ello, no podemos perder esta enorme oportunidad. No sólo porque gracias a este proceso de paz le probaremos a la historia que los colombianos fuimos capaces de silenciar por medio del diálogo una lucha larga y adolorida y, con ello, le daremos al futuro una lección de civilidad y entereza, sino porque este enorme paso nos permitirá construir el conjunto de reformas que necesitamos para superar nuestros graves problemas.

Tal y como lo ha planteado el Comisionado de Paz, es necesario reconocer este proceso como una gran oportunidad para definir nuestro horizonte y para poner en marcha las transformaciones de esas inercias que nos han condenado al atraso. Y es esa creencia, profunda y serena, que se aparta del tremendismo y de la desconfianza en el pueblo colombiano, las que debe estar en el centro del mensaje que la otra Colombia –y con ello me refiero a la que no comparte la tesis de derecha– necesita. Y es, en parte, en el modo en que se elabore y se difunda este mensaje, en donde reposa la esperanza de que los spoilers del proceso serán oportunamente contenidos. Se trata de consolidar una visión diferente de entender el proceso como el inicio necesario y absolutamente relevante de un conjunto de transformaciones sostenidas que nos permitirán llegar a donde el conjunto de la sociedad quiere llegar. Esta no es una decisión entre la paz o la guerra. En realidad es una decisión entre el cambio y el inmovilismo, entre el deseo y el conformismo. Es la opción entre una sociedad que está cómoda en el estado actual de cosas y una sociedad que busca una democracia con todas sus letras. Pero esta sociedad, al contrario de lo que han insistido muchos opositores al proceso, no es una sociedad postrada a los deseos de las FARC.

Todo lo contrario, esa sociedad del cambio está por encima del proceso de paz y exige al Gobierno comportarse de acuerdo con el mandato que le ha dado. Esta es la sociedad colombiana que le permitirá el ingreso a las FARC a una vida democrática. Pero ese ingreso no se dará como un favor que nos hará un grupo marginal a cambio de una serie de concesiones. Esa entrada simbolizará el inicio de una transición hacia una democracia plena. Esta sociedad de la transformación y de la esperanza impondrá su agenda de cambios y, con ello, le cerrará para siempre el camino a quienes quieren hacer política a través de las armas.

VIII. EL ROL DE LA 'COMUNIDAD INTERNACIONAL' EN UN EVENTUAL ESCENARIO DE POSCONFLICTO EN COLOMBIA

Sandra Borda.

Directora del Centro de Estudios Internacionales (CEI) y Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes.

Daniel Poveda.

Politólogo de la Universidad de los Andes y estudiante de la Maestría en Estudios Internacionales de la misma universidad.

Uno de los grandes temas que han surgido a raíz de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en La Habana tiene que ver con el papel que jugará la comunidad internacional en el proceso de implementación de los acuerdos y de construcción de paz que tendrá lugar si los diálogos llegan a feliz término. Este proceso de construcción de paz, como lo define Vincent Chetail, involucra un rango de medidas orientadas a reducir los riesgos de recaer en el conflicto armado. Dichas medidas van desde el fortalecimiento de las capacidades nacionales para el manejo de la reconciliación hasta el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a lograr mayores niveles y más equitativos de desarrollo sostenible (Chetail, 5). En otras palabras, el posconflicto involucra entonces la prevención de que los antiguos combatientes recaigan en el uso de la fuerza, las transformaciones necesarias para que antiguos combatientes se reinserten en la vida civil, y la eliminación de condiciones estructurales que motivaron en primera instancia el uso de la fuerza para tramitar agravios o satisfacer necesidades.

El camino que aún le falta por recorrer a Colombia en su búsqueda de la paz es largo y difícil; se trata de un proceso complejo si se busca realmente crear las condiciones necesarias para que una paz sostenible tenga lugar. En este texto queremos contribuir con algunas ideas para alimentar el debate sobre dicho proceso, y el papel que eventualmente podría jugar la comunidad internacional en él. Con ese objetivo en mente, primero revisamos algunas de las tensiones que caracterizan la actividad de los actores internacionales en los procesos de

construcción de paz. Seguidamente, escogemos los que consideramos los actores más sobresalientes y analizamos su bagaje en materia de construcción de paz, su participación en el escenario colombiano y su potencial hacia el futuro. La sección final contiene algunas conclusiones y preguntas adicionales para motivar la discusión nacional e internacional sobre este tema.

LOS DILEMAS DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL EN EL POSCONFLICTO

El primer dilema de la participación internacional en los escenarios de construcción de paz tiene que ver con la diversidad y multiplicidad de actores internacionales que eventualmente podrí­an participar, y la ausencia de mecanismos articulares y coordinadores de dicha colaboración. Existe una gran diversidad de actores que participan en escenarios de posconflicto: además de la gran cantidad de actores internos, los externos pueden incluir actores estatales o no estatales, privados o públicos. Adicionalmente, una buena parte de los actores internacionales cuentan con niveles mezclados y complejos de interdependencia y autonomía que hacen aún más complicada su coordinación para el logro de los objetivos de la paz (Chetail, 9).

En el cuadro elaborado por Michael Barnett se refleja tan sólo una parte de esta diversidad. Como se puede observar, algunas de estas agencias y/o actores intentan alcanzar objetivos similares aunque se encuentren en esquinas del espectro internacional fundamentalmente diferentes:

Agencia	Conceptos principales	Definición	Otros conceptos
Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas	Construcción de paz en el posconflicto	Todos los esfuerzos externos para asistir países y regiones en su transición de un estado de guerra a un estado de paz. Incluye todas las actividades y programas diseñados para apoyar y fortalecer estas transiciones.	n/a
Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas	Mantenimiento de la paz	Actividades que permitan crear condiciones de paz sostenible en países marcadas por el conflicto, incluyendo actividades para vigilar y observar procesos de paz que emergen en situaciones de posconflicto y asistir a los excombatientes a implementar los acuerdos de paz.	n/a

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Prevención del conflicto y construcción de paz	Actividades elaboradas distantes al conflicto que ensamblen los pilares de la paz y provean las herramientas para construir sobre esa base algo distinto a la ausencia de la guerra.	Recuperación del posconflicto n/a
Banco Mundial (BM)	Reconstrucción en el posconflicto	Actividades que reconstruyan el marco socioeconómico de la sociedad de un país que se encuentre en la transición del conflicto a la paz.	n/a
Fondo Monetario Internacional (FMI)	Recuperación en el posconflicto	Actividades que restauren los activos y niveles de producción de la economía interrumpida por el conflicto.	n/a
Comisión Europea (CE)	Prevención del conflicto y manejo de crisis Reconstrucción y rehabilitación	Actividades orientadas no solamente al alivio de una situación donde un brote de violencia es inminente (prevención del conflicto en sentido estricto) sino también a la prevención de dicha situación (prevención del conflicto en un sentido más amplio). Restablecimiento de la economía y las capacidades institucionales necesarias para restaurar la estabilidad política y social en países en vías de desarrollo que han sufrido serios daños a causa de la guerra, disturbios civiles y/o desastres naturales.	n/a n/a
Departamento de Estado (EE.UU)	Reconstrucción y estabilización en el posconflicto	Actividades que ayuden a los Estados que se encuentren en el proceso de posconflicto a crear una base para la paz duradera, la buena gobernanza y el desarrollo sostenible.	Construcción de paz.

Tabla 1: Different Concepts and Definitions across agencies (Barnett, 38)

Pero hay elementos adicionales que es crucial incorporar en la discusión. Uno de ellos, de carácter más conceptual, tiene que ver con la necesaria tensión que genera la cooperación entre el Estado que experimenta el posconflicto y la comunidad internacional. Dicha tensión reside en que el principio de la soberanía nacional (entendido en su forma más tradicional y rígida) puede ser entendido o interpretado como contrapuesto a la idea de participación o intervención internacional.

Este es un problema particularmente sobresaliente en el caso colombiano. Colombia es un país atípico si se le compara con otras latitudes del mundo que han adolecido de guerras civiles, han resuelto sus conflictos por medio de negociaciones y han tenido que surtir un proceso de reconstrucción nacional e institucional. En Colombia las instituciones están relativamente consolidadas y no se entiende el escenario de posconflicto como uno que exija intervención y ayuda internacional de grandes proporciones. El nivel de autonomía colombiano y la disponibilidad de recursos se traducen en un aumento de las suspicacias alrededor de la cooperación internacional para el posconflicto. Así las cosas, la tensión entre cooperación e intervención se hace más latente y más difícil de resolver.

Para entender la tensión entre soberanía e intervención/cooperación, es útil pensar a manera de ejemplo el concepto de la responsabilidad de proteger como una responsabilidad dual. Una res-

ponsabilidad que consiste en el respeto de la soberanía de los demás Estados e internamente el respeto a la dignidad y derechos básicos de todos sus ciudadanos. Sin embargo, la ambigüedad que rodea la responsabilidad de proteger también abre la ventana de oportunidad para el principio de subsidiaridad, donde se traslada la responsabilidad a la comunidad internacional de sustituir al Estado en necesidad de construir paz después de unas negociaciones (Chetail, 10). De esta forma, sobre la base de los principios de subsidiaridad y complementariedad es posible reducir la tensión entre la necesidad de preservar la soberanía y la colaboración de la comunidad internacional.

Es preciso tener en cuenta que a pesar de que exista explícitamente la necesidad de una intervención de la comunidad internacional, es importante considerar que los actores principales en el posconflicto y la construcción de paz siempre serán nacionales: tanto la sociedad civil y la población afectada por la guerra, como la clase política, el sector privado doméstico y los miembros de la fuerza pública. El patrón general de comportamiento de la participación internacional siempre ha sido el de privilegiar su acción a través de las instituciones formales

“ Si bien Naciones Unidas ha hecho parte de diferentes formas en los diversos procesos de paz que se han adelantado en Colombia, su participación en los diálogos de La Habana ha sido de menor perfil.”

Sandra Borda y Daniel Poveda

nacionales a la hora de restaurar la gobernabilidad y la legitimidad del Estado afectado. Esto supone que el proceso de posconflicto y construcción de paz requiere de un proyecto político comprehensivo que involucre la creación de una autoridad política legítima que esté en la capacidad de evitar el resurgimiento de la violencia y la reinstauración del conflicto (Chetail, 10).

La participación de agentes internacionales también puede producir una suerte de adicción a su colaboración que termine por generarle “pereza” al Estado mismo en su tarea de asumir en el largo plazo dichas funciones. En otras palabras, los actores internacionales pueden terminar sustituyendo al Estado en sus tareas. En una buena medida, porque en algunas ocasiones están más familiarizadas con las condiciones locales y gozan de mayor legitimidad en la zona. Este puede ser el caso de Colombia en donde organismos y actores internacionales han estado presentes durante buena parte de un muy largo conflicto y han logrado construir redes de confianza y familiaridad que probablemente no ha logrado un Estado ausente. Esto puede tener otro efecto adverso (además de incentivar la “pereza” del Estado) y es que puede prevenir que se gesticione un verdadero proceso de apropiación local de la construcción de paz. Por ello, la experiencia en la construcción de paz es una herramienta de crucial importancia y que no debe subestimarse cuando de convocar a actores internacionales al posconflicto se trata.¹

EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS-ONU

Naciones Unidas tiene una ya conocida reputación en materia de su participación en la resolución de conflictos y el proceso de construcción de paz. La UNTAG –United Nations Transition Assistance Group– fue la primera operación de las Naciones Unidas destinada a la construcción de paz, tiene lugar entre 1989 y 1990 y se inició con el fin de asegurar la independencia temprana de Namibia a través de elecciones libres realizadas bajo la supervisión de la ONU. En este caso, las responsabilidades de la operación se extendieron de tal manera, que también incluyeron la supervisión del cese de conflicto, del retiro de las tropas sudafricanas y de la liberación de prisioneros políticos, entre otras tareas que ejercieron en la zona UNTAG, UN. Desplegando personal militar y civil de 109 países, la operación logró exitosamente el cese al fuego y la completa transición hacia la independencia en ese país. El éxito de esta misión produjo optimismo al interior de Naciones Unidas y ello llevó

1- Esta discusión es particularmente importante si se tiene en cuenta que recientemente ha circulado en los medios colombianos una noticia según la cual se contempla la posibilidad de que Unasur desempeñe la función de garante de los acuerdos y participe en el posconflicto. Tratándose de una organización que no cuenta con el tipo de experiencia que describíamos antes, esto puede obstaculizar en vez de facilitar la construcción de la paz en Colombia..

a un involucramiento de la organización en otros escenarios donde no pudo desempeñarse de la misma forma (Mingst, 104).

Prontamente, la organización inició la puesta en marcha de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC por sus siglas en inglés). Luego de que en la Conferencia de París, Octubre de 1991, se firmaran los acuerdos de paz que finalizaron la guerra entre Camboya y Vietnam, Naciones Unidas se hizo cargo de una operación en Camboya que no tenía en ese entonces precedentes en la historia de esta organización. La ONU estaría a cargo de adelantar el proceso de reestructuración económica y política de un Estado bajo el cual los cuatros partidos enfrentados debían institucionalizar su reconciliación. En esta, la primera misión de mantenimiento de paz a cargo de la organización después de finalizada la Guerra Fría, Naciones Unidas asumió en toda su complejidad las funciones de gobierno de un Estado. Por tanto, para esta oportunidad el Consejo de Seguridad convocó un personal de 22.000 integrantes civiles y militares que se encargarían de la supervisión del desarme y cese al fuego, además de la administración estatal del país en un periodo de transición de 18 meses (Mingst, 104). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la UNTAC en el país, la misión no logró completar algunos de sus objetivos principales, provocando retrocesos en el cese al fuego, la desmovilización y algunas de las funciones civiles que debía desempeñar (Mingst, 104). A pesar de haber contribuido en la realización de las elecciones en 1993, Naciones Unidas no contó con la capacidad suficiente para construir un sistema legal efectivo y promover el desarrollo económico. Esto a su vez, provocó que los objetivos generales de la misión no se hubiesen cumplido integralmente.

Desde entonces, se han desplegado múltiples operaciones que buscan consolidar los tratados de paz y evitar la reincidencia en el conflicto. Algunos ejemplos son la Misión del Representante Especial del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP 1965-1966), la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH 1993-1996), la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL 1991-1995) y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA 1997). La operación en El Salvador, al igual que aquella en Namibia, ha sido considerada como una de las de mayor éxito y en las que la presencia de la organización ha adoptado vastas proporciones (White, 214). El caso de Guatemala también se ha percibido como un ejemplo de éxito para las Naciones Unidas por su papel de verificación de respeto de los derechos humanos en Guatemala, reduciendo significativamente los abusos a los derechos humanos en el país y creando mayores espacios de participación en el proceso de paz guatemalteco que se cree no habrían existido sin la intervención de la organización (Short, 2).

Sin embargo, durante la década de los noventa, con el conocido fracaso de las Naciones Unidas en Ruanda, Camboya y Somalia, el funcionamiento de las ope-

raciones de mantenimiento de paz de la organización empezó a ser seriamente cuestionado (White, 215). Gracias a esta crisis surgió la idea del Secretario General del momento, Kofi Annan, de convocar un panel encargado de adelantar “un examen de fondo a las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con la paz y la seguridad” (A/55/305). Dicho panel y su funcionamiento estuvieron a cargo del ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, Lakhdar Brahimi.

Dicho panel estipuló que “las operaciones de paz de las Naciones Unidas entrañan tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz”. (Para 10, A/55/305). El informe Brahimi, por tanto, define que la consolidación de la paz como un ejercicio que incluye la reintegración de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento de la ley, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y la educación y la implementación de estrategias de resolución de conflictos, entre otros. Sin embargo, el informe intenta ponerle talanqueras al fenómeno de *mission creep* por el que atravesaba la organización, fenómeno que a su vez debilitó su legitimidad y su habilidad para contribuir en la construcción de la paz alrededor del mundo.

La Comisión de Consolidación de la Paz, creada en el año 2006, tuvo como principal objetivo constituir un órgano asesor que pudiese apoyar los esfuerzos de paz en países en proceso de salir de situaciones de conflicto. Según su misión, la Comisión tiene el siguiente “propósito principal: 1) agrupar a todos los agentes interesados para reunir recursos, tales como los donantes e instituciones financieras internacionales, los gobiernos nacionales y los países que aportan contingentes; 2) canalizar recursos y 3) proponer estrategias integradas en materia de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y, cuando proceda, poner de manifiesto cualesquiera deficiencias que amenacen con socavar la paz.” Esta definición concreta de objetivos busca consolidar los esfuerzos de la organización en su intento por llevar a cabo una supervisión integral de las actividades y agentes que juegan un papel clave en el posconflicto. Adicionalmente, se busca integrar otras organizaciones ajenas a las operaciones realizadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en los esfuerzos de construcción de paz.

Si bien Naciones Unidas ha hecho parte de diferentes formas en los diversos procesos de paz que se han adelantado en Colombia, su participación en los diálogos de La Habana ha sido de menor perfil. En conjunto con la Universidad Nacional, se han encargado de construir canales de comunicación entre la sociedad civil y los equipos negociadores y, adicionalmente, se han encargado de organizar los foros de víctimas del conflicto. De dichos foros han salido recomendaciones para la mesa de diálogos y, adicionalmente, han contribuido a la escogencia de grupos de víctimas que han viajado a La Habana para participar directamente en la negociación.

De hecho, la misión de Naciones Unidas en Colombia ha contribuido a articular y organizar la participación de 10 mil personas de múltiples organizaciones y movimientos sociales para presentar más de 3000 propuestas a la mesa de negociación en La Habana. El 66% de las organizaciones consideran que sus propuestas fueron tomadas en cuenta parcialmente por los acuerdos adelantados. Adicionalmente, ha contribuido en la creación y acompañamiento de varios espacios de diálogo que cuentan con la participación activa de varias organizaciones de víctimas (COPNUD).

A pesar de que las partes han acordado no darle tanto protagonismo a la ONU como se le dio en el pasado proceso de El Caguán, el Gobierno sí se ha aproximado a la organización en el entendido de que jugará un papel clave en el escenario de postconflicto. Por esta razón, en su última intervención en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente Juan Manuel Santos enfocó su discurso en la exposición de los mayores avances alcanzados y retos restantes del proceso de paz con las FARC. Resaltó que el proceso de paz ha sido serio y realista y que el papel de la comunidad internacional será de gran importancia en el posconflicto (ET).

Ahora bien, Naciones Unidas ha participado a través de otros mecanismos en la resolución del conflicto armado. Por ejemplo, ART-Redes, uno de los programas de construcción de paz dirigida por el PNUD en Colombia, está vigente desde el año 2004 y tiene como uno de sus principales objetivos abrir espacios de participación que faciliten una salida negociada y dialogada del conflicto (COPNUD). De esta manera el programa pretende: "Contribuir a la construcción social de la paz, el desarrollo humano, la gobernabilidad democrática y la reconciliación a través del respaldo y fortalecimiento, nacional y territorial, de iniciativas de la sociedad civil y del Estado, promoviendo su participación en procesos políticos, económicos y sociales incluyentes, su capacidad de transformar escenarios de violencia y conflictos e incidir en la construcción de políticas públicas" (COPNUD). Entre algunos de sus principales resultados se encuentra la contribución con el proceso de restitución de 163.000 hectáreas en tres territorios afectados por el conflicto.

Vale aclarar que estas iniciativas se encuentran articuladas con el trabajo y el esfuerzo de otras organizaciones pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas como ACNUR, UNICEF, ONU Mujeres, OCHA, UNFPA y OACNUDH al igual que con agencias nacionales como la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y el Programa Presidencial de Acción contra Minas (COPNUD).

UNIÓN EUROPEA

Las organizaciones regionales, como se ha mencionado anteriormente, también han empezado a adelantar operaciones de construcción de paz y se han involucrado cada vez más en el proceso de asistencia a países que adolecen de un conflicto armado. Sin embargo, es importante resaltar que el papel de estas organizaciones regionales en comparación con las Naciones Unidas no ha sido protagónico, pero cada vez cobra más fuerza e importancia en el escenario internacional. Desde el establecimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa en 1999, la Unión Europea ha incursionado en múltiples actividades de posconflicto.

Para estos escenarios, el Consejo Europeo ha establecido cuatro áreas principales para desplegar la capacidad de las fuerzas civiles de reacción: policía, estado de derecho, administración civil y protección civil (Cutillo, 84). Frente a este punto, la Unión Europea en el año 2004 creó la Fuerza de Gendarmería Europea para efectuar misiones de policía civil en zonas de conflicto. Una de las misiones más recientes de esta fuerza es la Misión en la República Centroafricana donde la situación de inseguridad y violencia generada por los enfrentamientos entre los simpatizantes del Seleka y los opositores de Balaka, "llevó a la Unión Europea a comprometerse en un proceso para establecer una operación de gestión de crisis en la República Centroafricana, que serviría de puente entre la Misión de la Unión Africana (MISCA), y la Operación de Mantenimiento de la Paz que desplegará Naciones Unidas (MINUSCA)." (EUROGENDFOR). En esta, como en otras misiones creadas por la Unión Europea, el objetivo es principalmente mantener orden público y seguridad en zonas donde la policía local es incapaz de efectuar dichas tareas. A su vez, es importante no dejar de lado que para la Unión Europea es fundamental la coordinación con otras organizaciones internacionales para realizar misiones integrales. Estos trabajos conjuntos y articulados son particularmente frecuentes con las Naciones Unidas (Cutillo, 85).

“ La Unión Europea es fundamental la coordinación con otras organizaciones internacionales para realizar misiones integrales. Estos trabajos conjuntos y articulados son particularmente frecuentes con las Naciones Unidas.”

Sandra Borda y Daniel Poveda

En el caso de Colombia, el convenio de financiación representativo de los intereses de la Unión Europea en la paz es el proyecto 'Nuevos territorios de paz', y fue solicitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores para la construcción de paz, prevención y resolución de conflictos en el país. El proyecto cuenta con un monto de 30.4 millones de Euros establecido por la Comisión Europea y

busca “profundizar los avances logrados en el proceso de construcción de paz a través del apoyo a nuevas iniciativas locales y regionales de desarrollo y paz. En las regiones del Canal del Dique, Bajo Magdalena y los departamentos del Caquetá y el Guaviare se busca promover el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la construcción de paz, la convivencia pacífica, el desarrollo humano y económico, y el restablecimiento y goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, particularmente los de las víctimas” (RENTP, 2).

El convenio pretende realizar una contribución significativa a la construcción de paz en Colombia, orientado a ayudar a crear las condiciones territoriales necesarias para una paz duradera. El programa Nuevos Territorios de Paz pretende un trabajo de cooperación con instituciones públicas y privadas con alcance local, regional y nacional en temas de respeto a los derechos humanos, igualdad de género, reconocimiento étnico, desarrollo sostenible que, en conjunto, buscan aumentar los niveles de inclusión socioeconómica, de igualdad y fortalecer programas de ordenamiento territorial que a su vez abran círculos de participación inclusivos que permitan la participación activa de la sociedad civil (RENTP 3,4).

El 29 de Octubre de 2014, la embajadora de la Unión Europea en Colombia, María Antonia van Gool anunció la firma de diez contratos en el marco del programa NTP a través de los cuales se ejecutarán 14.4 millones de euros en proyectos que hacen parte del aporte de la organización a la construcción de paz en Colombia en las regiones previamente definidas por el proyecto. La ejecución de dichos contratos representa cerca del 50% del presupuesto del convenio de financiación y “los proyectos (estarán) destinados a la construcción de la paz en Colombia, el desarrollo rural y la lucha contra la desigualdad” (DUEC). Cabe resaltar que para el momento en el que fueron firmados dichos contratos las negociaciones con las FARC habían llegado ya a acuerdos sobre el desarrollo rural, la participación política y la lucha contra las drogas ilícitas. Adicionalmente, el anuncio tuvo lugar una semana antes del viaje del presidente Juan Manuel Santos a Europa a través del cual pretendía construir alianzas que aportasen a la financiación del postconflicto colombiano (EL TIEMPO).

LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES: EL BANCO MUNDIAL

En su estudio sobre la participación de las instituciones financieras internacionales (IFI), James K. Boyce resume lo que ha sido rol que han cumplido las más importantes organizaciones financieras del mundo en los escenarios de conflicto. Allí se pone en evidencia el papel que ha jugado el Banco Mundial

desde sus inicios en labores de reconstrucción y en escenarios de posconflicto. Sin embargo, luego de cumplir los objetivos iniciales de reconstrucción subsecuentes a la Segunda Guerra Mundial, el Banco se alejó de sus propósitos de reconstrucción y paulatinamente se ha enfocado más en labores de asistencia al desarrollo. No obstante, en la década de los noventa y debido a la creciente necesidad de asistencia a procesos de terminación de conflictos y construcción de paz, el Banco Mundial ha empezado a interesarse y a involucrarse nuevamente en las dimensiones políticas de los proyectos de posconflicto, dimensiones que inevitablemente se articulan con el ámbito económico (Boyce, 2).

En el informe del Banco Mundial de 1998, se hace referencia al marco de acción de cinco (5) etapas para el involucramiento de este actor internacional en situaciones de conflicto. La primera etapa, consta de una agenda de observación de los países en conflicto donde el Banco Mundial no tenga una operación activa; el Banco construye un perfil básico que permita ejecutar la intervención bancaria de manera más efectiva cuando se haya logrado la resolución del conflicto. La segunda etapa sólo se inicia cuando se estima que existirá una resolución del conflicto en el país seleccionado.

Allí, el Banco coopera con el Estado para preparar un programa de recuperación nacional que dé pie a la elaboración de un programa de reconstrucción a gran escala. En esta etapa se aclaran los riesgos, se definen las estrategias de "entrada y salida" del Banco y el método de financiación del programa.

La tercera etapa incluye actividades de reconstrucción temprana tales como la reconstrucción de infraestructura vital, remoción de minas y actividades de microcrédito. La cuarta etapa constituye el grueso de la operación del Banco y allí se ejecutan operaciones de gran escala de recuperación económica, fortalecimiento institucional y reintegración social.

El Banco Mundial también insiste en la importancia de crear alianzas con las agencias de las Naciones Unidas, con organizaciones no gubernamentales, con otros actores donantes y con partes interesadas en el proceso de reconstrucción. El mismo informe del Banco hace especial énfasis en descartar entre los objetivos de estos programas, adelantar programas de alivio financiero e insiste en que entre sus propósitos solamente se incluye la asistencia a la reconstrucción y desarrollo de territorios que faciliten la inversión para fines productivos (Banco Mundial, 6).

“ El Banco Mundial también insiste en la importancia de crear alianzas con las agencias de las Naciones Unidas, con organizaciones no gubernamentales, con otros actores donantes y con partes interesadas en el proceso de reconstrucción.”

Sandra Borda y Daniel Poveda

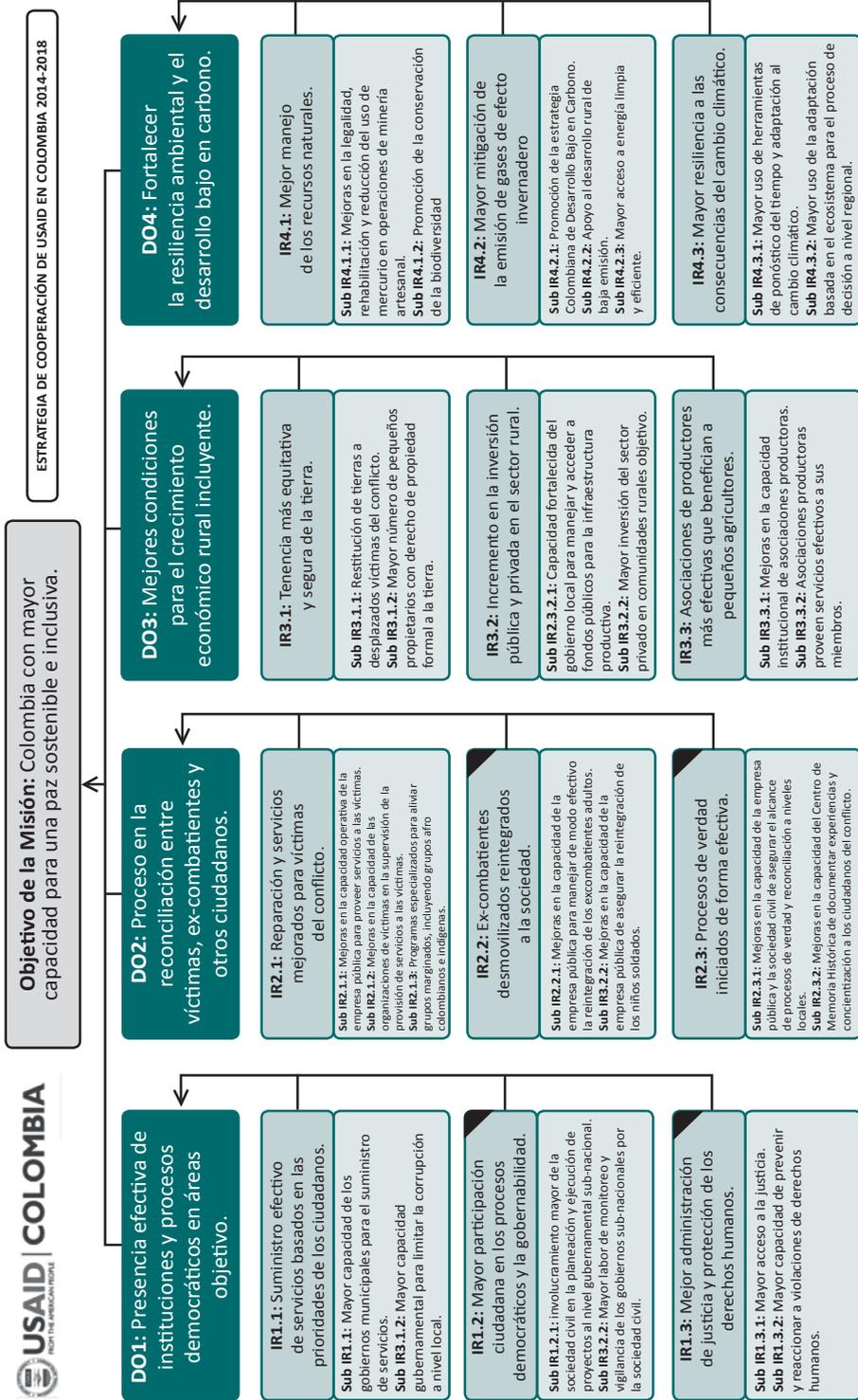
Colombia se encuentra entre los 10 primeros países deudores del Banco Mundial y se encuentran operando una cantidad considerable de programas destinados a apoyar los objetivos del Gobierno en materia de desarrollo. El portafolio actual del Banco en Colombia incluye 17 préstamos y para el año fiscal 2014 el Banco ha aprobado 3 préstamos de un total de US\$670 millones. Las tres áreas centrales de su trabajo en el país son la expansión de oportunidades para la prosperidad social, el crecimiento sostenido incorporando temas relacionados con el cambio climático y el crecimiento inclusivo y el mejoramiento de la productividad. Se ha hecho énfasis en el mejoramiento del manejo del sector público en municipalidades para reducir la pobreza y la desigualdad, mejorar el transporte público urbano y financiar el posconflicto y la consolidación de la paz a través de un fideicomiso en el que participan múltiples donantes.

ESTADOS UNIDOS

El gobierno estadounidense ha reiterado su apoyo a las negociaciones de paz con las FARC en La Habana en múltiples ocasiones y a través de varios de sus voceros gubernamentales. Adicionalmente, ha manifestado en el documento “Estrategia de Cooperación de USAID para Colombia” su intención de asistir en la implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de paz. En este documento, USAID señala que su estrategia 2014-2018 incluye el paquete de apoyo para los esfuerzos colombianos invertidos en la transición a la paz y se analizan tanto el escenario de un eventual éxito del proceso de paz como uno de fracaso.

El objetivo de dicha estrategia es contribuir con la construcción de una Colombia que sea capaz de implementar una paz duradera e inclusiva. El programa también pretende medir su éxito basado en la medida en que las instituciones demuestren su habilidad de implementar y ejecutar políticas orientadas a las causas y las consecuencias del conflicto (CDCS, 6). Los principales objetivos de desarrollo de la misión incluyen (1) la efectiva presencia de instituciones y procesos democráticos en áreas seleccionadas, (2) la continuación de la reconciliación entre víctimas, excombatientes y ciudadanos, (3) mejoras en las condiciones de un crecimiento económico rural de carácter inclusivo y (4) fortalecimiento de la capacidad de recuperación del medio ambiente y desarrollo de emisiones de nivel bajo.

La tabla a continuación muestra en más detalle el funcionamiento de los programas de USAID en Colombia:



= Resultados que recibirán menos financiamiento, o serán discontinuados si no se firma el acuerdo de paz.

CONCLUSIONES

En este texto se ha pasado revista a algunos actores internacionales, sus antecedentes en materia de la participación en el posconflicto en otros lugares del mundo, y sus antecedentes en el caso específico colombiano. La resolución pacífica de la guerra en Colombia presenta una característica particular y es que ha combinado escenarios y dinámicas de conflicto y de posconflicto en la misma coyuntura. Por ejemplo, a pesar de que las confrontaciones militares aún no han cesado y la insurgencia no ha entregado las armas, el Gobierno colombiano ya ha iniciado el programa más ambicioso del mundo en materia de reparación. La combinación de estos dos espacios ha facilitado que la participación de los agentes externos en el posconflicto y la construcción de paz se hayan iniciado, como se ha descrito aquí, antes de que las negociaciones en La Habana hayan encontrado un feliz término.

Hay un elemento adicional que no ha sido incluido en este texto por cuestiones de espacio pero que no puede ser dejado de lado si se trata de analizar el papel de los actores internacionales en el posconflicto y la construcción de la paz. Hasta ahora sólo se ha tenido en cuenta la dimensión de la cooperación pero no se ha tomado en cuenta que otros actores pueden jugar un papel crucial en la construcción de la paz a través de otros mecanismos que no sean necesariamente recursos económicos o de otra índole material. Un ejemplo claro de este tipo de actores son las Cortes internacionales, que si bien no aportarán recursos en especie para la construcción de paz sí pueden darle forma al escenario del posconflicto en formas trascendentales. Particularmente, el papel que jueguen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional debe ser tenido en cuenta, independientemente de los arreglos a los que se llegue en materia de justicia transicional en la mesa de negociación. No se sugiere, y es clave subrayarlo, que las acciones de ambos mecanismos vayan en el mismo sentido. Incluso, es posible contemplar que sus "intervenciones" vayan en direcciones diferentes y por ello es necesario evaluar cómo una intersección en sus mandatos puede afectar o no la consolidación de la paz en Colombia. Si bien es cierto que la construcción de la paz colombiana hoy más que antes va a ser un proceso que recae con fuerza en las instituciones y los actores nacionales, es indispensable alcanzar un consenso en el entorno internacional sobre los acuerdos y la implementación de los mismos.

Finalmente, Colombia deberá diseñar una política exterior para y en el posconflicto, la cual se enfrentará a varios desafíos. Entre ellos, será difícil para el Gobierno presentar a Colombia ante la comunidad internacional como un país dispuesto y listo a ingresar a la OECD y simultáneamente, como un país que necesita ayuda financiera para construir su paz después de 60 años de conflicto. Al tratarse de un Estado con instituciones y un sistema político relativamente

estable, Colombia no es un caso urgente para una comunidad internacional asediada por amenazas más graves y más latentes que nuestro conflicto interno. Así las cosas, hay que poner las dimensiones de la participación internacional en el posconflicto en sus justas proporciones y asumir que así como lo anunció el presidente Santos y en términos generales, “la paz es principalmente un asunto de los colombianos”.

REFERENCIAS

Barnett, Michael, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell, y Laura Sitea. *Peacebuilding: What Is in a Name?. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*: Enero-Marzo 2007, Vol. 13, No. 1, pp. 35-58, 2007.

Boyce, James K. “The International Financial Institutions: Postconflict Reconstruction and Peacebuilding Capacities” [Consulta en línea]: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/Boyce_-_IFIs___peacebuilding_-_June_20_1_...pdf

Chetail, Vincent. “Introduction: Post-Conflict Peacebuilding – Ambiguity and Identity.” En *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, editado por Vicent Chetail. Nueva York: Oxford University Press, 2009.

White, Nigel. “Peace Operations.” En *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, editado por Vicent Chetail. Nueva York: Oxford University Press, 2009

Cuttillo, Alberto. “Reviewing Fifteen Years of Peacebuilding. Past, Present and Future of International Assistance to Countries Emerging from Conflicts and Italy's Contribution” [Consulta en línea]: <http://www.esteri.it/mae/doc/wp-012007cuttillo.pdf>

Delegación de la Unión Europea en Colombia. “UE y Gobierno dan luz verde a proyectos por 36 mil millones de pesos para la construcción de paz en Colombia (29/10/2014)” [Consulta en línea]: http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2014/2014929_2_es.htm

El Tiempo. “Unión Europea aportará unos \$ 35 mil millones para la paz en Colombia” [Consulta en línea]: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/aporte-de-union-europea-a-la-paz-de-colombia/14763136>.

El Tiempo. “Colombia espera darle una buena noticia a la humanidad”: Santos” [Consulta en línea] <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/santos-se-prouncia-en-la-asamblea-de-las-naciones-unidas/14590816>

European Gendarmerie Force. “Misión de EUROGENDFOR en la República Centroafricana” [Consulta en línea]: <http://www.eurogendfor.org/esp-ol/misiones-de-eurogendfor/eurogendfor-car-esp>

Mingst, Karen A., y Margaret Karns. *The United Nations in the 21st Century*. Colorado: Westview Press, 2007.

Naciones Unidas. "Informe Brahimi A/55/305" [Consulta en línea]: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>

Naciones Unidas. "La Comisión de Consolidación de la Paz" [Consulta en línea]: <http://www.un.org/es/peacebuilding/>

Naciones Unidas. "Namibia–UNTAG Mandate" [Consulta en línea]: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untagM.htm>

PNUD Colombia. "Programa Art-Redes" [Consulta en línea]: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/programa-art-redes/

Short, Nicola. *The International Politics of Post-Conflict Reconstruction in Guatemala*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2007.

Unión Europea. "Disposiciones técnicas y administrativas (Resumen): Nuevos Territorios de Paz" [Consulta en línea]: http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press_corner/2014/20140225_resumen_nuevos_territorios_de_paz_es.pdf

USAID. "Country Development Cooperation Strategy 2014-2018: A path to peace" [Consulta en línea]: <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/USAID%20Colombia%20CDCS.pdf>

World Bank. "The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction" [Consulta en línea] <https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/postcon.pdf>

IX. ¿POR QUÉ SE REACTIVAN LOS CONFLICTOS LUEGO DE ALCANZAR UN ACUERDO? ALERTAS DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL PARA COLOMBIA

Mauricio Palma Gutiérrez.

*Investigador de OPEAL en el Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga (ICP)
y Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.*

Felipe Zarama Salazar.

*Coordinador de OPEAL en el Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga (ICP)
y Joven Investigador de la Universidad del Rosario.*

En el último par de años se han registrado en el mundo varios brotes de violencia política entre actores gubernamentales y no gubernamentales que habían alcanzado acuerdos, en principio definitivos, para terminar sus conflictos. El Mindanao musulmán, provincia autónoma filipina desde 1989, es uno de los epicentros del resurgimiento de la violencia, luego de que el gobierno local declaró la independencia de la “República de Bangsamoro” en 2013 y que Manila respondiese con una estrategia de gran envergadura ante tal acción. Desde el mismo año se han registrado enfrentamientos armados en varias provincias de Mozambique entre miembros de los dos principales partidos políticos del país (FRELIMO y RENAMO) pese a que en 1992 habían llegado a un acuerdo para terminar la guerra civil que ambos protagonizaron desde la independencia de 1975. Al tiempo la violencia electoral se apoderó de Aceh, región autónoma de Indonesia desde 2005, en donde la ley islámica había sido concertada entre Yakarta y el denominado Movimiento para la Liberación de Aceh (GAM). Hoy parece que varias facciones de dicho grupo, que se creía desmovilizado, están detrás de diferentes ataques a los que el gobierno central ha respondido férreamente.

Estas situaciones ponen de relieve la fragilidad de los acuerdos de paz, más aún hoy, en un momento en el que el complejo proceso de negociación entre el gobierno Santos y las FARC parece entrar en su recta final. El propósito de este texto es entonces abordar brevemente, frente al caso colombiano, la expe-

riencia de estos tres puntos del globo en los que hay señales de reactivación de un conflicto luego de haber alcanzado un acuerdo. Para esto, primero se hace una aproximación al contexto en el que se gestan las situaciones en Filipinas, Mozambique e Indonesia y después se ahonda en los elementos específicos que parecen haber determinado la disfuncionalidad de sus respectivos acuerdos. Luego se toman dichas características para construir un marco de alertas aplicable al eventual acuerdo con las FARC. Finalmente se ofrece una serie de conclusiones al respecto.

1. TRES CASOS EN CONTEXTO: ¿EL FRACASO DE LOS ACUERDOS DE PAZ?

Con el objetivo de encontrar las razones de la disfuncionalidad de los acuerdos en los casos analizados, se provee un contexto básico en cada una de las situaciones antes de evaluar a través de siete criterios específicos la ocurrencia actual de la violencia. Luego se tendrán en cuenta, para basar las alertas en el caso colombiano, de parámetros como (i) el incumplimiento de los términos de participación en política de los actores en negociación, (ii) la falta de reglas claras al negociar autonomía, (iii) los denominados *spin-offs* al conflicto desde los mandos medios, (iv) el fracaso de los mecanismos redistributivos impulsados desde el Gobierno central, (v) la continuidad de los mercados de violencia y los oligopolios de la fuerza, (vi) la falta de reconocimiento expreso y mutuo de las víctimas luego del conflicto y (vii) la ausencia del Estado en las zonas de control histórico de los grupos insurgentes. Cada uno de estos elementos se encuentra en mayor o menor medida en los ejemplos analizados como se expone a continuación.

Filipinas

En plena dictadura del tristemente célebre Ferdinand Marcos, surgió en 1969 el Frente Moro para la Liberación Nacional (FMLN), con el propósito de reclamar la independencia del Bangsamoro (nación mora) en el sur del archipiélago, poblado mayoritariamente por musulmanes (East, 2006). Al comienzo el grupo pareció contar con amplio respaldo popular (Banzon Bautista, 2005), lo que sin embargo no impidió que en 1976, durante un primer intento de acuerdo, éste se fraccionara entre los moderados del MNLF y el mucho más ortodoxo Frente Moro de Liberación Islámica (MILF)¹ (Banzon Bautista, 2005). De cualquier forma en

1- De hecho esta facción está al origen de movimientos mucho más radicales que en la actualidad son asociados con Al Qaeda en Asia como Abu Sayyaf y 15EC.

1989, durante el gobierno de Corazón Aquino –tras el fin de la dictadura– se logró un acuerdo entre Manila y el MNLF que estableció la creación de una “Región Autónoma en el Mindanao Musulmán” (ARMM) compuesta por más de 12.000 km² entre zonas en Mindanao y algunas islas del sur del archipiélago de Filipinas. Aunque ésta no se convirtió en el Bangsamoro soñado por muchos, sí abrió la puerta a una década de relativa estabilidad en la zona, durante la cual el autogobierno pareció funcionar como mecanismo de estabilización (Banzon Bautista, 2005 & Lara & Champain, 2009).

Sin embargo, la década de 2000 –en medio de la cual se gestó una crisis de identidad en muchos actores sociales alrededor del mundo– se caracterizó por el desentendimiento y la descoordinación entre el gobierno de la ARMM, liderado por una facción del MNLF, y el gobierno central. Esto llegó a ser tan profundo que Manila propuso en 2012 una hoja de ruta para la creación de la región del Bangsamoro, que reemplazaría a la ARMM, con un grado de autonomía aún por determinar, lo que en cualquier caso incluiría el refuerzo de la ley islámica, el monitoreo internacional del alto al fuego y la firma de un documento final (Fisas, 2013). Esto llevó a la proclamación en 2013 de la “Ley Básica del Bangsamoro”. No obstante, una parte del MNLF declaró su descontento con la propuesta, lo que derivó en la declaración de independencia de la República de Bangsamoro en la ciudad de Zamboanga, el 12 de agosto de 2013 (Dacanay, 2013). Aunque este experimento fue rápidamente reprimido por la fuerza pública filipina y el ejército dice hoy tener el control de la totalidad de los centros urbanos de la ARMM, se siguen presentando constantes brotes de violencia en la zona a lo que grupos como Abu Sayyaf y 15EC parecen haberse unido (BBC News, 2013).

Mozambique

Luego de su independencia de Portugal en 1975, el Frente para la Liberación de Mozambique (FRELIMO) de orientación nacionalista-socialista quedó a cargo del gobierno del naciente Estado. Al tiempo, la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO), formación de orientación liberal, que quedó por fuera del gobierno, se convirtió en su rival, al punto de decidir tomar las armas para llegar al poder (Robinson, 2006). En últimas este fue un ejemplo de *Proxy War* o Guerra Periférica, clásico de la Guerra Fría. FRELIMO fue apoyado por los soviéticos y RENAMO por los Estados Unidos durante la mayoría del desarrollo del conflicto, el cual bajó en intensidad con el fin de la confrontación ideológica Este-Oeste.

Así, ya en el diseño del “Nuevo orden mundial” se firmaron en 1992 los Acuerdos Generales de Roma entre las facciones enfrentadas. En éstos se estipuló la terminación de la guerra civil, el llamado a elecciones multipartidistas libres y la conversión de la RENAMO en un movimiento político desarmado (Beoutis). Mozambique vivió así veinte años de relativa calma teniendo como trasfondo

un modelo de construcción nacional conjunto entre los antiguos enemigos. Sin embargo, desde 2011 se han venido presentado altercados en las zonas rurales de la provincia de Sofala, retaguardia histórica de RENAMO. Para octubre de 2013 dichos altercados habían cobrado tal intensidad que el líder de dicho movimiento desde la guerra civil, Afonso Dhlakama, declaró desconocer el acuerdo de 1992 (Europa press, 2013). Además se han registrado diversos brotes de violencia durante el proceso electoral de 2014 que aún no termina.

Indonesia

El Movimiento para la Liberación de Aceh (GAM) fue creado en 1976, con el fin de establecer un Estado independiente regido por la Sharia o Ley Islámica en el norte de la Isla de Sumatra. Ésta, una de las islas principales del archipiélago indonesio, está poblada por musulmanes que profesan una variación del islam sunita más ortodoxo que el tradicional (Niksich, 2002). Esto parece chocar con la idea de laicidad que Indonesia ha defendido desde su independencia, pese a contar con la mayor población musulmana del mundo³⁷. Sin embargo, el Gobierno indonesio y su contraparte lograron acordar en 2005 la terminación del conflicto a través de la desmovilización del GAM, su conversión en el Partido de Aceh (Partai Aceh) y la proclamación del Territorio Especial de Aceh dentro de Indonesia, lo cual incluye el derecho a la libre autodeterminación de sus pobladores, haciendo posible la aplicación de la Sharia, o Ley Islámica, en dicho territorio (International Labour Organization, 2006). Otras medidas del acuerdo incluyeron el control de la provincia de Aceh sobre el 70% de su petróleo, la creación de una Comisión de la Verdad y la creación de una misión de observación en la región apoyada por la UE y la ASEAN (Fisas, 2013).

Aunque la formulación de la nueva forma de gobierno en Aceh pareció traer unos momentos de paz en la zona, al antiguo GAM se dividió en dos partidos políticos: uno que busca la independencia total de la región para establecer un Estado islámico y otro que está de acuerdo con la autonomía otorgada por Yakarta en 2005. El contexto de las elecciones de 2011 arrojó las primeras señales de alerta sobre la posibilidad de que el conflicto se reactivase (International Crisis Group, 2011). Esta vez, fue la violencia vivida durante la época electoral la que dejó claro la profunda división que aún existe en Aceh. Y aunque el ala menos radical ganó las elecciones y cuenta con el apoyo de Yakarta, cada mes se registran tanto en las zonas rurales como en algunos pequeños y medianos centros urbanos, ataques que parecen tener la firma de los antiguos combatientes del GAM. Hoy no se reconoce oficialmente el rearme de alguna

2- Esta idea de laicidad es particular en tanto se sostiene de la creencia en un solo Dios. El monoteísmo sostiene la condición laica del Estado, dentro del sostén de principios rectores del Estado indonesio o Pancasila creado por el padre de la patria, Ahmed Sukarno.

facción de dicha guerrilla, aunque se presenten incidentes virtualmente todas las semanas (Al Jazeera, 2014).

El impulso a la reactivación del conflicto

En cada uno de los casos abordados, el gobierno de turno incumplió, por acción o por omisión, con la totalidad de los términos de participación en política acordados en los respectivos acuerdos de paz. En el caso filipino, se reportaron en varias ocasiones inconsistencias en la organización de elecciones en la ARMM tales como la ausencia de condiciones mínimas de seguridad que terminaron por favorecer candidatos cercanos al gobierno de Manila (Lara & Champain, 2009). Lo mismo puede ser dicho de Mozambique, en donde RENAMO, sobre todo desde las elecciones generales de 2009, presentó varios informes acusando de fraude al partido de gobierno (Machado, 2009). En el caso de Aceh, hay serios indicios de que el Gobierno de Yakarta favoreció indirectamente la elección del actual gobernador (miembro del ala menos radical) ante la ausencia de garantías mínimas en el conteo de votos y durante la celebración de los comicios en general (Al Jazeera, 2014).

La falta de reglas claras al negociar autonomía es profundamente evidente en el caso filipino y parcialmente en el de Aceh. La premura al firmar un acuerdo en medio de las condiciones políticas que había generado la transición a la democracia en Filipinas hizo que muchas de las especificidades fundamentales para delimitar la autonomía (no sólo en términos de organización y aplicación de las normas, sino en torno a las responsabilidades financieras del gobierno central y de la provincia) no fueran incluidas dentro del primer acuerdo (Lara & Champain, 2009). Luego, cuando éstas quisieron ser definidas, estuvieron siempre sujetas a intereses políticos y personalismos de turno, lo que dificultó la mecanización y efectividad de la autonomía. En el caso de Aceh, fue la filosofía detrás del acuerdo, la que dejó por fuera lo que se venía. El acuerdo estuvo pensado para la normalización de la situación en un contexto en el que habría un único partido (emergente del desmovilizado GAM) y no tuvo en cuenta que al interior de Aceh se gestaría un juego político entre oficialismo y oposición, típico de cualquier democracia. Sin embargo, éste habría de emerger en un contexto de posconflicto en el que las condiciones de la transición aún no denotan una fortaleza duradera (Aspinall & Crouch, 2003).

“ En cada uno de los casos abordados, el Gobierno de turno incumplió, por acción o por omisión, con la totalidad de los términos de participación en política acordados en los respectivos acuerdos de paz.”

Mauricio Palma y Felipe Zarama

En torno a los denominados *spin-offs* al conflicto, los mandos medios de cada uno de los grupos evaluados se han convertido bien en *spoilers* que han dificultado el avance de cada uno de los procesos o han llegado a desligarse de los acuerdos.

Así, dichos mandos se han tornado incluso en catalizadores de nuevos *spin-offs* o derivaciones la mayoría del tiempo adversas. Ejemplos de esto se ven reflejados en la configuración de formaciones como Abu Sayyaf en Filipinas o la asociación de ex combatientes del GAM en zonas de Indonesia diferentes a Aceh (BBC News, 2013 & Aspinall & Crouch, 2003). La primera formación, hoy estrechamente vinculada con Al Qaeda y considerada como terrorista por más de 50 países en el mundo, surgió del inconformismo de algunos mandos medios radicales del MNLF, los cuales consideraron la negociación de 1989 con el gobierno como una traición al Islam (Banzon Bautista, 2005). Varios de los mandos medios del antiguo GAM han sido relacionados con el desarrollo de actividades terroristas, como los ataques fundamentalistas en Bali y otros balnearios de Indonesia, ante una reivindicación similar, que considera como una traición la negociación del fin del acuerdo con el gobierno central (La Nación, 2005). El riesgo de que mandos medios descontentos se marginen del proceso (*opt-out*) o que sean susceptibles de reincidir después de la desmovilización es un asunto crítico en la sostenibilidad de los acuerdos.

A pesar de la importancia de los mandos medios, en estos contextos geográficos se han producido unos fenómenos con las figuras de alto liderazgo de los anteriores grupos guerrilleros que han minado los acuerdos. Irwandi Yusuf, antiguo líder del GAM y quien ayudó a construir el partido, se ha salido de este último para participar como candidato independiente (The Economist, 2012). Incluso, esto ha generado violencia electoral entre los bandos del antiguo liderazgo del GAM (The Economist, 2012). Un problema similar ha sufrido RENAMO que ha sido presa de la incapacidad de su líder Afonso Dhlakama de transformar su mentalidad de líder guerrillero al ejercicio de la política (Chissano, 2011). En el caso de Filipinas fue Hashim Salamat, antiguo cuadro del FNFL y fundador del FMLI como una disidencia de rechazo al FMLN por su decisión renunciar a la independencia.

Por otra parte, los casos de Filipinas y Mozambique sirven para ilustrar como el fallo en la redistribución de los ingresos desde el gobierno central pueden tener una relación con la reactivación del conflicto. En ambos países, el crecimiento macroeconómico ha sido constante desde la firma de los acuerdos (1989 en el primer caso y 1992 en el segundo). De hecho, durante la década de 2000 se registraron en ambos lugares cifras record de crecimiento. Filipinas pasó de ser un país de renta media-baja a ser un país de renta media-alta en este periodo y Mozambique ha tenido períodos con un crecimiento del PIB superior al 7% durante cinco años seguidos (African Development Bank Group & Asian Development Bank). No obstante, zonas como la ARMM y Sofala, rincones estratégicos desde donde se ha expresado históricamente el conflicto, no han sido incluidos de manera profunda en este proceso económico. Ambas regiones siguen siendo de las más pobres de cada uno de estos países, en términos de desarrollo humano según la metodología propuesta por la ONU (IDH) y el modelo de medición básico de concentración regional de la riqueza (índice de Gini) (Lara & Champain, 2009, pág. 8) (Human Development Network (HDN), 2005, pág. 103).

En torno a la continuidad de los mercados de violencia y los oligopolios de la fuerza en los casos de Filipinas y Mozambique han existido incentivos por fuera del marco normativo para la continuidad de estas condiciones³. Estos incentivos están relacionados con el desempeño económico ligado a actividades lucrativas ilícitas (secuestros y extorsiones recurrentes en el caso filipino y mozambiqueño), a actividades extractivas por fuera del control estatal (extracción de carbón en el caso mozambiqueño y de metales preciosos en los casos de Filipinas y Aceh) y finalmente el involucramiento con redes de tráfico internacional (específicamente en el caso de Filipinas en lo relativo a drogas y personas y Mozambique en lo que tiene que ver con personas) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2013)). Así pues, el fallo del Estado en la desarticulación de sendas actividades enmarcadas por el lucro, en un contexto de pobreza generalizada, alimenta la violencia al ser ésta el recurso natural para la protección y el dominio territorial de los grupos que ejecutan dichas actividades. Así, el oligopolio de la fuerza que se genera a partir de esta lógica se convierte en un vehículo para la reactivación del conflicto.

Sobre la falta de reconocimiento expreso y mutuo de las víctimas luego del conflicto hay que concentrarse especialmente en el caso de Aceh y en menor medida en Mozambique. Luego de la terminación del conflicto se establecieron mecanismos muy precarios en torno al reconocimiento expreso de las víctimas, tanto del GAM como del Gobierno de Indonesia, al punto que son pocos los ejercicios que ambas partes han establecido para tal fin (International Crisis Group, 2011 & Lara & Champain, 2009). Aunque existen mecanismos gubernamentales diseñados para la reparación de las víctimas, éstos parecen estar dominados por la antigua facción guerrillera, lo que deja por fuera del reconocimiento y reivindicaciones de ley a muchas de las víctimas que hacían parte de las fuerzas del Estado durante las acciones. Algo similar pasa en Mozambique en torno a la mecanización de comisiones de la verdad, de las cuales se ha reportado que parecen favorecer únicamente a las víctimas de RENAMO, pese a que existen sendas acusaciones y hechos perpetrados por las fuerzas del FRELIMO hoy en el poder (HRW, 2013).

Finalmente, la ausencia del Estado en las zonas de control histórico de los grupos insurgentes es quizá la condición en la que los tres casos coinciden de manera más profunda. La ausencia generalizada del Estado en las zonas de control histórico de cada uno de los grupos insurgentes ha permanecido como una

“ La ausencia del Estado en las zonas de control histórico de los grupos insurgentes es quizá la condición en la que los tres casos coinciden de manera más profunda.”

Mauricio Palma y Felipe Zarama

3- El término se refiere al aporte conceptual de Georg Ewert y Daniel Lambach en su aproximación de la apropiación y persistencia de las economías ilícitas y lícitas en un escenario de posconflicto, los cuales resultan rentables para las estructuras armadas remanentes, quienes además consolidan oligopolios del uso de la violencia.

constante luego de la firma de los respectivos acuerdos para la terminación del conflicto. Tanto en la ARMM, como en Sofala y en Aceh, el acuerdo de paz fue escasamente acompañado por acciones fuertes del Estado, que involucraran la generación y expansión de infraestructura, la provisión de servicios básicos y demás elementos relacionados con el bienestar de la población (Aspinall & Crouch, 2003 & BBC News, 2013). Además, en los casos de Filipinas y en menor medida de Aceh, la idea de autonomía parecer haber sido confundida con la de independencia, al dejar sin control institucional la ejecución de dineros dirigidos desde el gobierno central, por ejemplo, o las tareas básicas de *accountability* necesarias y relativas a lo anterior. Además, la ambigüedad en las normas o la afectación posterior por vía judicial de ciertas disposiciones ha desencadenado en una situación de inseguridad jurídica frente a lo acordado. Finalmente, la ausencia de *accountability* se puede notar, tal y como trató de ser expuesto en el inciso IV con la precariedad de la situación humana de cada una de las zonas relacionadas, donde parece haber una correlación entre ausencia del Estado, profundas dificultades económicas y la reconfiguración de las hostilidades.

2. ALERTAS PARA EL CASO COLOMBIANO

De la experiencia internacional se pueden construir alertas que encaminen la efectividad del eventual acuerdo entre el Gobierno colombiano y las FARC y –en perspectiva– con el ELN. Teniendo en cuenta los baches estructurales por los que han atravesado los tres casos en cuestión dentro de sus procesos de construcción de paz, se toman a continuación los elementos que más se parecen a la realidad colombiana con el fin de delimitar el alcance y también algunas de las posibles desavenencias que se podrían producir al respecto. Se identificaron así siete alertas concisas relativas a los puntos que hasta ahora son de conocimiento público de lo acordado entre el Gobierno colombiano y las FARC en materia de política agraria, participación en política y en torno a la solución del problema de las drogas ilícitas.

Alerta 1 - La necesidad de acordar, cumplir y garantizar los términos de la participación política de las facciones antiguamente enfrentadas: Pacta sunt servanda, o “lo pactado obliga” es uno de los principios básicos del derecho moderno. En los casos anteriormente abordados, el incumplimiento por acción o por omisión de este principio estuvo en la base de la reactivación del conflicto. Ante el escenario que hoy se plantea en Colombia, hay que tener en cuenta siempre, que los acuerdos a los que eventualmente se lleguen, son para cumplirlos, y el respeto y apego a su cumplimiento reduciría la posibilidad de que el conflicto se reactive. El gobierno se compromete a algo con los grupos insurgentes y éstos a algo con el gobierno, en un contexto en el que se necesita encontrar madurez

política y así entender, que el eventual acuerdo es de mínimos y su mecanización efectiva depende del cumplimiento del mismo. Así también es necesario que el Estado garantice los mínimos para que los antiguos combatientes participen en política, mientras que el instrumento de refrendación es un elemento necesario para legitimar dicha participación que se proyecta en la sociedad colombiana. Inclusive, un elemento central para la sostenibilidad de lo acordado es el consenso político, tanto a nivel interno como internacional (Gil, 2013).

Alerta 2 - La necesidad de claridad y transparencia en la implementación de las denominadas Zonas de Reserva Campesina: La experiencia internacional demuestra que la garantía de autonomía acordada a un sector de la población o a una entidad territorial no es sinónimo de éxito de un acuerdo para terminar un conflicto. Dentro de su delimitación se debe también tener en cuenta el establecimiento de un mínimo de reglas por fuera del marco de la abstracción que permitan a las partes desenvolverse dentro de un marco de garantías normativas oponibles a todas las partes, para que así no se incurra en el riesgo de caer en vicios de interpretación que a la larga pueden influir en la reactivación del conflicto. En el caso colombiano, aunque no se habla de autonomía política, por lo menos en el sentido clásico del concepto, dentro de los dos puntos hasta ahora acordados, se torna entonces central depurar y desglosar los términos específicos en los que las zonas de reserva campesinas tomarían forma, por ejemplo.

Alerta 3 - Los spin-offs al conflicto desde los mandos medios y la observación constante de estructuras medias: Además de tener en cuenta los efectos que los diferentes *spin-offs* provenientes desde los mandos medios en el contexto internacional han tenido sobre la reactivación de uno y otro conflicto, para el caso colombiano es sustancial tener en cuenta la relación de dichos mandos con las estructuras en negociación. Pese a la posición oficial del gobierno colombiano y de los negociadores de las FARC en La Habana, sobre la unidad de la guerrilla, es sustancial siempre tener bajo observación la acción de las diferentes divisiones al interior de la organización (como la Columna Móvil Teófilo Forero), para poder mermar su acción en caso de su negativa a dejar las armas, una vez se concrete la negociación. La confirmación de la presencia en La Habana de alias Timochenko, número 1 de la organización, ha ayudado a algunos sectores a pensar en el grupo guerrillero como una unidad compacta en el punto más alto de su estructura de mando, lo que no significa que esta condición sea replicable en el resto de la estructura. El riesgo de aparición de una disidencia debe ser contrarrestado con el cumplimiento a cabalidad de lo pactado, en particular por el Gobierno, y con el envío de un mensaje creíble que las condiciones de desmovilización serán cada vez más desfavorables a medida que avance el tiempo para quienes se marginen del proceso. La evidencia sugiere, además, que éste ha sido el caso históricamente en Colombia y una situación también percible en el progresivo endurecimiento de los estándares internacionales. Una falla en

este sentido podría ocasionar un problema de riesgo moral y dar la sensación al combatiente que no desmovilizarse o reincidir es rentable.

Alerta 4 - La importancia de redistribuir y su relación con la reactivación del conflicto: Ningún acuerdo ha garantizado el fin del conflicto sin la aplicación de una estrategia transversal que otorgue a la población proclive a ser parte del conflicto elementos mínimos que garanticen su subsistencia en condiciones dignas. Sin una estrategia que aporte al mejoramiento estructural de las condiciones de vida de dichas poblaciones, la probabilidad de reincidencia del conflicto se incrementa sustancialmente. Este ha sido el caso particular de la ARMM, donde la provincia se mantiene en las diez con menor PIB real per cápita (Banzon Bautista, 2005, pág. 8). Es apenas lógico que a mayor satisfacción de las necesidades básicas, menor es la probabilidad de convulsión social. De ahí que las zonas donde se concentra la violencia en Colombia (Suroccidente, Catatumbo, Arauca, Caquetá, Nariño entre varias otras) se conviertan en focos de la inversión gubernamental para la generación de actividades productivas, luego del fin de la negociación (León, 2013).

Alerta 5 – Seguimiento del narcotráfico y otras actividades que hacen rentable el conflicto:

La experiencia internacional demuestra que mientras siga existiendo un recurso estratégico o bien transable que genere suficientes réditos para

los miembros de las estructuras alzadas en armas, el fin del conflicto es mucho menos probable (Elwert, 2003, págs. 219-221). En el caso colombiano hay una combinación de diferentes actividades económicas que otorgan dichos réditos (entre narcotráfico, minería, extorsiones y secuestros), que si el gobierno no es capaz de regular –no solamente a través de las acciones militares sino de estrategias económicas y políticas– la continuidad de un oligopolio de violencia en Colombia seguirá siendo la constante. Los términos del borrador de acuerdo respecto del asunto del narcotráfico y las drogas ilícitas ponen el tema en el contexto. Sin embargo, sin la generación de actividades que otorguen réditos similares en términos de capital y otros intangibles –que la actividad ilícita por su naturaleza no está en capacidad de proporcionar– como seguridad y un marco de legalidad donde sea posible el ejercicio de derechos ciudadanos, es probable que uno de los mecanismos de auto perpetuación de la violencia permanezca, incrementado la posibilidad de ocurrencia del conflicto.

Alerta 6 - Verdad, justicia, reparación y el reconocimiento de las víctimas de parte y parte: Los casos estudiados hasta ahora demuestran que las iniciativas de reconciliación y el diseño de un proyecto de posconflicto consciente

“ El riesgo de aparición de una disidencia debe ser contrarrestado con el cumplimiento a cabalidad de lo pactado, en particular por el Gobierno!”

Mauricio Palma y Felipe Zarama

y organizado es un punto vital del fin del conflicto. Los fallos, por acción o por omisión, ante el reconocimiento de las víctimas de uno y otro bando, así como la provisión selectiva de justicia, y no a todos los posibles interesados, se convirtieron en elementos que influyeron en la reactivación del conflicto en los casos analizados (Aspinall & Crouch, 2003). Dentro de los mecanismos de justicia transicional que se estiman para Colombia, se deben contemplar tanto la inclusión como la necesidad de impulsar de manera sostenida en el tiempo los elementos que extienden el reconocimiento expreso de víctimas, la provisión de justicia a los afectados en general y la generación de memoria histórica (De la Calle, 2013).

Alerta 7 - La consolidación, más allá del plano puramente militar y policial: En tanto el Estado colombiano no se haga con el control efectivo de las zonas en las que la insurgencia ha operado históricamente la ocurrencia de reactivación tiende a ser mayor. Todos los casos anteriormente mencionados ilustran este punto. Sin embargo, más allá del control militar –necesario claro está–, la presencia del Estado debe ser articulada dentro de una estrategia integral que incluya de manera real la presencia institucional, económica, política y social de la población (León, 2013). El referente del Estado colombiano no se puede gestar únicamente ante el Ejército o la Policía, sino que también necesita articularse ante la presencia de los diferentes ministerios, agencias y departamentos que hacen parte de éste, sobre todo, de aquéllos que velan por garantizar un mínimo de condiciones de vida dignas a los pobladores de estas zonas. De hecho, el entonces Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, ideó el Plan Consolidación con el propósito de extender el aparato estatal a lugares que padecían de precariedad estatal y que coincidían con zonas de retaguardia histórica de las guerrillas. No obstante, el Estado colombiano ha sido poco exitoso en esta tarea y este sigue siendo y será un desafío crítico (León, 2013).

CONCLUSIÓN

Este texto se encargó de diseñar una serie de alertas de frente a la posibilidad de que en Colombia se reactive el conflicto, luego de un eventual acuerdo entre el Gobierno y las FARC. Para esto se abordó la experiencia de tres puntos disímiles en el globo (Filipinas, Mozambique e Indonesia) en los que la violencia se ha reactivado en los últimos años, pese a que se había llegado a acuerdos de paz en el pasado. En este proceso se encontraron siete categorías de análisis con el fin de levantar dichas alertas: el incumplimiento de los términos de participación en política de los actores en negociación; la falta de reglas claras al negociar autonomía; los *spin-offs* al conflicto desde los mandos medios; el fracaso de los mecanismos redistributivos impulsados desde el gobierno central; la continuidad de los mercados de violencia y los oligopolios de la fuerza; la

falta de reconocimiento expreso y mutuo de las víctimas luego del conflicto y; la ausencia del Estado en las zonas de control histórico de los grupos insurgentes.

Existen muchos otros elementos que se quedan en el tintero que provienen de la experiencia internacional y ayudan a explicar el porqué se reactivan los conflictos pese a alcanzar acuerdos de paz. Varios de éstos tienen que ver con la forma en que se implementa el posconflicto, en lo que tiene que ver con la forma, el uso y el alcance de las comisiones de la verdad y los tribunales de justicia. También quedan por explorar los elementos que pueden surgir de la no implementación o la implementación fallida de mecanismos de justicia restaurativa y de la efectividad de los mecanismos de reparación de víctimas. De hecho, todos estos elementos se exploran dentro de una categoría concreta, conocida como garantías de no repetición, que de seguro se convierten en materia prima para maximizar la eficacia de los acuerdos. Con seguridad éste será el tema de un posterior ejercicio comparativo al respecto.

REFERENCIAS

African Development Bank Group. (n.d.). Retrieved octubre 23, 2014, from Mozambique economic outlook: <http://www.afdb.org/en/countries/southern-africa/mozambique/mozambique-economic-outlook/>

Aguilera, A. (2010). El silencio impuesto a la recuperación de la memoria: Una propuesta de atención psicológica a víctimas de la violencia sociopolítica en Colombia. In E. Barrero, & J. R. Jaime Salas, *Memoria, silencio y acción psicosocial: Reflexiones críticas sobre por qué recordar en Colombia* (pp. 159-178). Bogotá: Ediciones Cátedra Libre.

Al Jazeera. (2014, abril 1). *Political rivalry turns violent in Aceh*. Retrieved octubre 23, 2014, from <http://www.aljazeera.com/video/asia-pacific/2014/04/political-rivalry-turns-violent-aceh-20144183642970169.html>

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres.

Asian Development Bank. (n.d.). Retrieved octubre 23, 2014, from Philippines economic outlook: <http://www.adb.org/publications/asian-development-outlook-2014-fiscal-policy-inclusive-growth>

Aspinall, E., & Crouch, H. (2003). The Aceh Peace Process: Why it Failed. *East-West Center Washington*, 1-90.

Banzon Bautista, M. C. (2005). Ideologically motivated conflicts in the Philippines: Exploring the Possibility of an Early Warning System. *Human Development Network Foundation*, 1-36.

BBC News. (2013, Septiembre 10). Retrieved octubre 23, 2014, from More clashes in southern Philippines' Zamboanga city: <http://www.bbc.com/news/world-asia-24015988>

Beoutis, A. (n.d.). MOZAMBIQUE: PROCESO DE PAZ Y ROL DE LA. 1-5.

Boodry, K. (2005). The Crossroad of History and Memory: Histories of Collaboration and Narratives of Resistance in Post-colonial Korean History and Memory. *New School for Social Research*.

Booth, W. J. (2001). The Unforgotten: Memories of Justice. *The American Political Science Review*, 95(4), 777-791.

Brounéus, K. (2008). *Rethinking Reconciliation*. Uppsala: Uppsala Universitet.

Buckley-Zistel, S. (2006). Remembering to forget: chosen amnesia as a strategy for local coexistence in post-genocide Ruanda. *Africa: Journal of the International African Institute*, 76(2), 131-150.

Buckley-Zistel, S. (2011). Transitional Justice, National Memory and History Teaching in Ruanda. *Center for Conflicts Studies*.

Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos*, 60- 81.

Chissano, J. (2011, 10 octubre). Interview with Joaquim Chissano. (A. Vines, Interviewer) Londres.

CNMH. (2009). *Memorias en Tiempo de Guerra*. Bogotá: CNRR.

CNMH. (2013, 09 03). *Colección Metodológica y Conceptual*. Retrieved from Centro Nacional de Memoria Histórica: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/component/content/article/133-informe-por-tematicas/metodologica-y-conceptual/2024-coleccion-metodologica-y-conceptual>

CNMH. (2014, enero 28). *¿Qué es el Centro Nacional de Memoria Histórica?* Retrieved septiembre 16, 2014, from CNMH: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/somos-cnmh/que-es-el-centro-nacional-de-memoria-historica>

DAC. (2013). *Frequently Asked Questions; What are Legacy Projects*. Retrieved from Department of Arts and Culture of the Republic of South Africa: <https://www.dac.gov.za/content/10-what-are-legacy-projects>

Dacanay, B. M. (2013, Agosto 16). Misauri declares independence of Mindanao, southern Philippines. *Gulf News*.

Elwert, G. (2003). Intervention in markets of violence. En C. & Zurcher, *Potentials of disorder* (págs. 219-242). Manchester: Manchester University Press.

Europa press. (2013, octubre 21). *La Renamo anula los acuerdos de paz firmados con el gobierno de Mozambique*. Retrieved octubre 23, 2014, from <http://>

www.europapress.es/internacional/noticia-renamo-anula-acuerdos-paz-firmados-1992-partido-gobernante-20131021213808.html

Gil, L. (2013). Reparación a las víctimas y restauración social: mecanismos concretos de implementación. En A. (. Molano, *Memorias del Foro: Entre Transición y Restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer; Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

GMH. (2013). ¡Basta Ya! Colombia: *Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Hamber, B. (2003). Rights and Reasons: Challenges for Truth Recovery in South Africa and Northern Ireland. *Centre for International Studies and CISA: Peterhouse College, Cambridge University*.

HRW. (2013). *MOZAMBIQUE 2013 HUMAN RIGHTS REPORT*.

Human Development Network (HDN). (2005). Philippine Human Development Report. *Peace, Human Security and Human Development*, 97-104.

Ingelaere, B. (2007). "Does the truth pass across the fire without burning?" *Transitional justice and its discontents in Ruanda 's Gacaca Courts*. Amberes: Insitute of Development Policy and Management.

International Crisis Group. (2011, Junio 15). Indonesia: *GAM vs GAM in the Aceh Elections*. Retrieved octubre 23, 2014, from <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2011/asia/indonesia-gam-vs-gam-in-the-aceh-elections.aspx>

International Labour Organization. (2006). Disarmament, Demobilization and Reintegration in Aceh The Case for Sustainable Economic Reintegration. 1-60.

Jaramillo, J. (2011). Iván Orozco. 2009. Justicia transicional en tiempos del deber de memoria. *Revista de Estudios Sociales* (39), 158-163.

Jelin, E. (2002). *Los Trabajos de la Memoria*. Madrid: Siglo Ventiuno de España Editores, S.A.

Kgalema, L. (1999). *Symbols of Hope: Monuments as symbols of remembrance and peace in the process of reconciliation*. Research report written for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

La Nación. (2005, octubre 3). *Los ataques en Bali, obra de suicidas*. Retrieved octubre 23, 2014, from <http://www.lanacion.com.ar/744141-los-ataques-en-bali-obra-de-suicidas>

Lara, F., & Champain, P. (2009). Inclusive Peace in Muslim Mindanao: Revisiting the Dynamics of Conflict and Exclusion. *International Alert*, 1-32.

León, J. (2013, abril 24). *¿Se consolida el poder militar en el Programa de Consolidación?* Retrieved noviembre 6, 2014, from La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/node/43873>

Machado, Z. (2009, noviembre 11). *Inter Press Service*. Retrieved octubre 23, 2014, from ELECCIONES-MOZAMBIQUE: Presidente Guebuza acusado de fraude: <http://www.ipsnoticias.net/2009/11/elecciones-mozambique-presidente-guebuza-acusado-de-fraude/>

Mamdani, M. (2002). Amnesty or impunity? A preliminary critique of the report of the Truth and Reconciliation Commission of South Africa (TRC). *The Johns Hopkins University Press*, 32-59.

Mandela, N. (1996, Mayo 16). Rededication of the 1820 Settlers Monument. (N. M. Memory, & Speeches, Interviewers).

Martínez Mora, N., & Acosta, P. (2014). Visibilización de la memoria: un análisis a la producción académica. In N. Martínez Mora, P. Acosta, M. C. Alfonso, R. Caicedo Narváez, A. Tabáres, S. Ruiz Galindo, & A. M. Nieto García, *Narrativas de memorias y resistencias* (pp. 17-73). Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios. Facultad de Ciencia Humanas y Sociales.

Maya, M. (2010). La memoria como constituyente de identidad social y colectiva. In E. Barrero, & J. R. Jaime Salas, *Memoria, Silencio y Acción Psicosocial: Reflexiones sobre por qué recordar en Colombia* (pp. 199-224). Bogotá: Ediciones Cátedra Libre.

Naidu, E. (2004). Symbolic Reparations: A fractured opportunity. *Centre for the Study of Violence and Reconciliation*.

Niksch, L. (2002). Indonesian Separatist Movement in Aceh. *CRS Report for Congress*, 1-6.

Nora, P. (1996). *Realms of Memory: The Construction of the French Past*. New York: Columbia University Press.

Ricoeur, P. (2006). *Tiempo y narración*. México: Siglo Veintiuno Editores, Cuarta edición.

Rincón, T. (2010). Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional. Bogotá: Universidad del Rosario.

Robinson, D. A. (2006). Curse on the Land: A History of the Mozambican Civil War. *The University of Western Australia*.

Sánchez, G. (2007). Sesiones temáticas: alcances y limitaciones de la lucha contra la impunidad. In M. Bleeker, J. Ciurlizza, & A. Bolaños-Vargas, *El legado de la verdad: Impacto de la justicia transicional en la construcción de la democracia en América Latina* (pp. 61-78).

The Economist. (2012, abril 14). *Hoping for peace to return*. Retrieved octubre 28, 2014, from The Economist: <http://www.economist.com/node/21552623/>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2013). Executive Summary. En

United Nations Office on Drugs and Crime, *Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific. A threat assessment* (págs. iii-x). Bangkok: UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific.

URT. (2014). *Guía sobre atención, asistencia y reparación a víctimas*. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras de Colombia.

Wielenga, C. (2011). Comparing Approaches to Reconciliation in South Africa and Ruanda . (ACCORD, & T. A. Disputes, Eds.) *Conflict Trends* (4), 38-45.

X. MEMORIA HISTÓRICA PARA EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA

Juliana Andrea Guzmán Cárdenas.

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Diego Briceño Redondo.

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

Colombia actualmente se enfrenta a un punto de inflexión dentro de su larga historia de conflicto. El Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) desde finales de 2012 se encuentran en La Habana, Cuba, negociando un proceso de paz que acabaría en gran medida con el conflicto que se vive en el país desde hace más de 50 años. Además de la existencia de un futuro escenario de posconflicto, lo que está ocurriendo también implica una oportunidad para redefinir lo que la sociedad colombiana entiende como nación.

Procesos como la justicia transicional, de reconciliación, de verdad y de memoria histórica, se han convertido en posibilidades para iniciar un proceso de construcción de nación durante y después de un conflicto. Lo anterior está enmarcado en la necesidad que existe, según Johan Galtung, de trascender de una paz negativa caracterizada por la ausencia de conflicto, a una paz positiva en la que las relaciones de colaboración y la construcción conjunta de un entorno de paz duradero son factores que se deben reforzar y mantener en el tiempo (Calderón, 2009, pág. 66).

El Estado colombiano, más allá de firmar un acuerdo de paz, debe buscar enfocar sus acciones institucionales hacia la reconstrucción de relaciones interpersonales y tejido social. La construcción de memoria histórica es una de las herramientas que deben ser tenidas en cuenta en el contexto colombiano.

La importancia que tiene este instrumento en cuanto a la no repetición de los hechos hace que su estudio sea primordial teniendo en cuenta el futuro que se vislumbra en Colombia.

Ahora bien, alrededor del mundo existen un sinnúmero de casos relacionados con los temas anteriormente mencionados. Históricamente el imaginario colectivo con respecto a África no ha permitido que sus países sean tomados como un referente destacado para generar procesos de aprendizaje, cooperación y desarrollo. No obstante, países como Ruanda y Sudáfrica son casos de estudio que tienen mucho por enseñar especialmente en temas de conflicto y posconflicto.

Ambos casos contienen elementos relevantes con respecto a la redefinición de nación después de un conflicto y la importancia de la memoria histórica. Cabe mencionar que si bien estos procesos —especialmente la construcción de memoria— son particulares según el contexto de cada país, lo anterior no significa que no se puedan extraer enseñanzas con el objetivo de no cometer errores comunes y así poder proveer garantías de no repetición. El estudio de diferentes casos brindará herramientas para que las iniciativas que surjan tanto del Estado como de la sociedad sean integrales y logren articular a futuro una realidad colombiana caracterizada por una paz positiva.

“ El concepto de re-memorar diferencia entre recuerdos primarios y secundarios, convirtiendo a la memoria en un mecanismo para reconstruir el pasado. El relato que se produce como resultado influirá en el modo como los individuos perciben su realidad.”

Juliana Guzmán y Diego Briceño

2. MEMORIA E IDENTIDAD

A la hora de abordar la memoria de manera conceptual es común encontrar falencias en la precisión del mismo ya que se asimila a una comprensión tradicional. En ese sentido, se enfatiza en la acción de recordar desconociendo elementos adyacentes. Ejemplo de ello es la desatención de la memoria como un proceso social, la posibilidad de resignificar un espacio —geográfico y corporal—, así como también la selección de impresiones determinadas en aras de elaborar un discurso polifónico.

Con el fin de ubicar la memoria más allá del recuerdo, Paul Ricoeur (2006) introduce el concepto de *re-memorar*. Éste diferencia entre recuerdos primarios y secundarios, convirtiendo a la memoria en un mecanismo para reconstruir el pasado. Luego, el relato que se produce como resultado buscará influir en el modo como los individuos y un colectivo percibe su realidad.

Sin embargo, una definición mucho más pertinente es extraída con base en los trabajos de Pierre Nora (1996) y Tatiana Rincón (2010), entendiendo a la memoria como un proceso tripartito. Por un lado, surge el impulso del recuerdo para re-experimentar traumas pasados pero en un entorno más seguro y con la posibilidad de entrar en interacción con *stakeholders*, perpetradores y otras víctimas. En segundo lugar, un esfuerzo de preservación tanto de archivos como testimonios, involucrando al Estado como un participante determinante. Finalmente, un relato compuesto de narrativas individuales, integrado en un discurso general, utilizando al presente como plataforma para reformular nuevos significados del pasado.

Pero vale la pena señalar que un uso más amplio de la retórica disponible tiene la capacidad de modificar los sentidos de pertenencia en una sociedad. Al respecto, lo que sea recordado va a determinar cómo una comunidad se reconoce, dado que altera directamente su identidad política (Booth, 2001, pág. 780). La explicación a lo anterior se sustenta en los grupos de personas que abordan la dimensión imaginada de la identidad (Anderson, 1983) –tanto en niveles locales como grupales– basándose en el patrimonio colectivo, es decir, también en el conocimiento derivado de su pasado (Sánchez, 2007, pág. 67). De esa manera, el relato adquiere una función adicional relativa tanto al registro histórico de identidad común como al registro cotidiano de hábitos reflejado en los sentidos de pertenencia (Jelin, 2002, pág. 26).

Es importante resaltar que muchas aproximaciones se basan en un sentido de liberación y realización (Martínez Mora & Acosta, 2014, págs. 57-58). Para el caso de Sudáfrica fue evidente la instrumentalización de la memoria en los principios de diversidad y herencia multicultural, mientras que para el contexto ruandés tuvo grandes repercusiones en el reconocimiento a través de criterios étnicos. Para lograr una mejor percepción de ambos casos se realizará un breve análisis sobre sus respectivas experiencias.

a. Forjando una nueva Sudáfrica

Desde 1948, Sudáfrica contó con uno de los sistemas políticos más represivos y desafortunados conocido como el *apartheid*. La conservación de sus estructuras llevó a un aislamiento político en el sistema internacional. No obstante, la década de 1990 desarrolló un proceso de transición política adherido a un proyecto de construcción nacional. Para explicar la aproximación de memoria histórica sudafricana es importante tener en cuenta cuatro factores determinantes.

El primero de ellos es la Comisión de Verdad y Reconciliación la cual se convirtió en el eje más relevante del proceso. En primera medida porque se transformó en la fuente de información más importante para investigar y corroborar datos, testimonios y contextos. Asimismo, a través de las audiencias públicas desarrolló un acercamiento directo con la población, y fue la plataforma ideal para

introducir valores y principios de perdón, reconciliación, reconocimiento mutuo o *Ubuntu*¹ y renacimiento africano.

Para el caso de la Comisión el papel desarrollado por Desmond Tutu como presidente fue determinante. Esta circunstancia profundizó la idea de apoyar parte del proceso en lo que se conoce como la 'autoestima colectiva' (Naidu, 2004). Así, se buscó resaltar el papel de figuras públicas o héroes como vía para conmemorar determinadas experiencias bajo el acompañamiento que la imagen que esos personajes representan.

Otra estrategia utilizada fue la conmemoración sobre monumentos y memoriales públicos. La estrategia National Legacy Project surge como la política encargada de enfatizar en la herencia multicultural de la sociedad sudafricana y consolidar las estructuras públicas como agentes de cambio social (DAC, 2013). En adición, existen esfuerzos desde la sociedad civil encaminados a la realización de memoriales obligando a las diferentes facciones políticas de las comunidades a interactuar entre sí (Kgalema, 1999).

Sin embargo, llama la atención que la rememoración pública también incluyó la resignificación de monumentos coloniales. Al respecto, Nelson Mandela (1996) promulgó un discurso en Grahamstown en donde asignó una relevancia especial a dichas estructuras como mecanismos que llevan consigo los ideales en construcción. Ejemplo de lo anterior son los monumentos del Oude Raadsaal Palace, Union Buildings y Voortrekker.

Finalmente, las iniciativas de la sociedad civil brindan un primer panorama sobre las estrechas relaciones de las iniciativas de memoria con oficinas políticas a nivel local, especialmente con el Partido de la Libertad Inkhata (IFP) y el Congreso Nacional Africano (ANC). No obstante, estos procesos también fueron vías de empoderamiento local en el cual se manifiesta la inconformidad sobre realidades persistentes e historias que no necesariamente concuerdan con el discurso oficial (Kgalema, 1999).

Los cuatro instrumentos de memoria expuestos anteriormente fueron los encargados de transportar una nueva perspectiva de 'entendimiento empático' (Wielenga, 2011, pág. 41). Es decir, abordar una situación de posconflicto bajo la trascendencia del perdón y reconciliación con el propósito de cimentar allí la construcción de una identidad política nueva.

Pero ello no implica que no se deban destacar los errores cometidos. Así, la aproximación individual del *apartheid* –asesinatos, abducciones y tratamientos severos– hizo de la violencia física un elemento más atractivo que la violencia estructural. Consecuentemente, gran parte de la población fue marginada de

1- Ubuntu se deriva de la expresión zulú 'umuntu ngumuntu ngabantu', la cual indica que los individuos son porque reconocen la existencia de los demás. Esta filosofía se basa en un entendimiento empático entre los individuos y su comunidad, útil en el caso sudafricano para promover la humanización y de perdón del que se comprendía como contrario u opresor.

manera involuntaria y movimientos como el IFP y el ANC pasaron de ser víctimas a las principales organizaciones perpetradoras. Luego, este proceso es visto por algunos académicos como un proceso de reconciliación política más no social (Mamdani, 2002), y el proceso de sanación puede entenderse como una reconciliación de élites negras fragmentadas (Hamber, 2003). En ese contexto, hablar sobre un éxito se vuelve relativo incluso cuando cuenta con una positiva reputación de gestión. La siguiente sección comparará lo expuesto anteriormente con la experiencia vivida en el caso ruandés.

b. Ruanda: Una nación de vencedores

Mientras que Sudáfrica estaba llevando a cabo un proceso de democratización, en Abril de 1994 Ruanda vivió una de las tragedias más memorables de finales del Siglo XX. Después de que fue derribado el avión en el que se transportaba el presidente, los radicales Hutus incitaron una matanza despiadada de Tutsis y Hutus moderados. Los ruandeses han tenido que lidiar, a su manera, con lo que significó este capítulo de su historia.

Para Buckley-Zistel, actualmente *“la raison d’être individual y colectiva de la nación y su población está construida alrededor del genocidio”* (2006, pág. 136. Cursiva en el original). Desde 1994 el gobierno ha impulsado iniciativas enmarcadas en la justicia ordinaria, la justicia retributiva y la reconciliación con el objetivo de afrontar las consecuencias de este hecho. La construcción de una memoria histórica ha sido una de sus principales estrategias en busca de la unificación de una sociedad dividida en una nación.

“ Este tipo de memoria selectiva, además de haber servido para legitimar a los líderes gubernamentales, ha impulsado una narrativa que exime de responsabilidad a todos los ruandeses durante y después del genocidio.”

Juliana Guzmán y Diego Briceño

Esta construcción responde a tres dinámicas: las narrativas utilizadas por el gobierno, la amnesia elegida y el papel de las cortes Gacaca. Estos elementos también jugaron un papel importante en la redefinición de la nación ruandesa teniendo en cuenta que en el país la construcción de nación se convirtió en un proyecto de reconciliación nacional mediante la re-configuración de la identidad de las partes (Buckley-Zistel, 2011, pág. 3).

Paul Kagame, presidente de Ruanda y líder del Frente Patriótico Ruandés (FPR), fue el encargado de definir cómo se llevaría a cabo el proceso de construcción de memoria en el país. Luego de ocupar la presidencia, impulsó un proceso *top-down* en el que estableció cómo se abordarían las consecuencias del genocidio en el tejido social. Este tipo de memoria selectiva, además de haber servido para legitimar a los líderes gubernamentales, ha impulsado una narrativa que exime

de responsabilidad a todos los ruandeses durante y después del genocidio. Así, ésta se le ha adjudicado a los poderes coloniales cubriendo a la población bajo el disfraz del victimismo.

Otro proceso característico de este caso es lo que Buckley-Zistel denomina amnesia elegida (2006, pág. 146). En esta estrategia de eclipse de la memoria un evento traumático es excluido del discurso, lo que se ha traducido en el caso ruandés como la inhabilidad de recordar las causas estructurales del genocidio. Lo anterior se ha convertido en una de las formas más exitosas de cohabitación que ha dado lugar a una 'paz pretendida'. Esta dinámica ha debilitado la apropiación por parte de la población de lo que –según el gobierno– significa ser ruandés.

Adicionalmente a la deliberada reescritura pública de la historia y el olvido de ciertos hechos, las Cortes Gacaca fueron otra herramienta importante. Históricamente este sistema de resolución de conflictos tenía como objetivo restaurar el orden social y reintegrar al ofensor a la comunidad. Desde 2002, y debido al colapso del sistema judicial del país, estas cortes se implementaron con el objetivo de mejorar los procesos de justicia, generar dinámicas de rendición de cuentas y reconciliación, promover la verdad y la unidad y aportar a la creación de memoria (Brounéus, 2008, pág. 17).

Sin embargo, estos procesos junto con sus principios, mecanismos y discursos siempre han sido percibidos como impuestos y apropiados por el Estado. La exclusión de la memoria hutu en aras de una memoria oficial unificadora y la definición deliberada de la nación por parte del gobierno se han traducido en la construcción de una memoria de vencedor. La redefinición de la nación ruandesa carece de construcciones *bottom-up*, lo que ha evitado que los ruandeses se apropien, como comunidad, de este proceso.

Ahora bien, estudiar tanto el caso sudafricano como el ruandés brinda una oportunidad para identificar elementos que han minado los objetivos que busca la construcción de una memoria y la redefinición de la nación. Analizar lo que se ha hecho en Colombia a la luz de estos ejemplos permite identificar qué hace falta y qué pueden hacer los colombianos, a partir de su propio contexto, para contribuir en un futuro escenario de posconflicto.

3. CONSTRUCCIÓN DE MEMORIA HISTÓRICA EN COLOMBIA

En Colombia ha existido un desarrollo tardío de las iniciativas de memoria, siendo la década de los noventa cuando estas acciones se comenzaron a multiplicar alrededor de procesos regionales y locales (GMH, 2013, pág. 390). Mientras las graves consecuencias de la violencia eran interiorizadas por la población civil, esta última no recibía una atención apropiada por parte del Estado. Por lo anterior, durante muchos años la estrategia primordial de sobrevivencia tanto a nivel individual como colectivo se dio a través de la autoimposición del silencio (Aguilera, 2010).

Debido a la larga duración del conflicto y al recurrente uso de la violencia como medio privilegiado de resolución de conflictos, Colombia presenta un panorama muy comprometedor. Con base en la información existente sobre víctimas, por ejemplo, el Estado ha venido desarrollando diversas iniciativas como la elaboración de la *Ley de Víctimas*. Este documento jurídico, en función del hecho victimizante, comprende diferentes rutas de reparación en las que se incorporan estrategias de memoria como una medida primordial de satisfacción y no repetición (URT, 2014, págs. 37-38).

Teniendo en cuenta que el contexto de la violencia en el país ha sido principalmente sociopolítico, existen propuestas de análisis en cuanto a la construcción de memoria en estos casos particulares. Aguilera enumera tres elementos para la recuperación de la memoria en este tipo de comunidades: la necesidad de asumir la memoria individual a través de lo colectivo; la importancia de una acción de sanación al mismo tiempo que se reconstruyen las condiciones de vida; y la relevancia de construir comunidad (Aguilera, 2010, págs. 174-176). Es importante mencionar que a la hora de asimilar la memoria a través de las comunidades debe tenerse cuidado en no confundir la necesidad de generar consensos con los impulsos de uniformidad.

“ Las expresiones de memoria van desde producciones culturales y documentales, pasando por prácticas artísticas y socioculturales, hasta la construcción de lugares de memoria y acciones performativas.”

Juliana Guzmán y Diego Briceño

El principal articulador en cuanto a la construcción de memoria en Colombia es el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) cuya visión es lograr ser “una plataforma de promoción, diálogo y articulación de las memorias plurales del conflicto armado” (CNMH, 2014). Entre sus objetivos estratégicos se encuentra el de consolidar el papel de la memoria como derecho de la sociedad colombiana y como patrimonio público, reconociendo la pluralidad de memorias que existen en el marco del conflicto armado.

El CNMH se enfoca en tres ejes para la construcción de memoria. En el *eje narrativo* se pretende conocer qué pasó y es lo que Ingelaere denomina *verdad forense*, ya que responde a preguntas de quién, dónde, cuándo pero nunca de por qué (2007, pág. 36). El segundo eje es el *interpretativo* y utiliza la complicidad y el estigma como memorias emblemáticas para que se entienda y recuerde por qué pasó lo que pasó. Por último, el *eje de sentido* tiene como fin registrar “las respuestas y recursos de las personas frente a la violencia armada” (GMH, 2013, pág. 329).

En las últimas décadas en Colombia se han organizado diferentes grupos de la sociedad civil que han utilizado la construcción de una Memoria Histórica para cohabitar y entenderse a sí mismos como una comunidad. Las expresiones de memoria van desde producciones culturales y documentales, pasando

por prácticas artísticas y socioculturales, hasta la construcción de lugares de memoria y acciones performativas². Lo anterior ha permitido la atribución de diferentes funciones a la memoria, dentro de las que se encuentran el reclamo, la pedagogía social y la reparación.

Cabe destacar que en el país existen dos estrategias principales con respecto a la construcción de memoria: *la resignificación* de lugares y espacios y el reconocimiento de hechos y acontecimientos que producen un alto impacto en el tejido social. Teniendo en cuenta lo anterior, las memorias pueden ser consideradas una combinación de espacios en la medida que “ponen materialmente en relación al espacio devastado con el espacio en que de nuevo es posible la comunidad en su cotidianidad” (CNMH, 2009, pág. 21) y una combinación de tiempos dado que “de cara al pasado –a la catástrofe de la historia y al sufrimiento– son un ejercicio creativo de resistencia aquí y ahora que se proyecta al futuro” (CNMH, 2009, pág. 21).

Ahora bien, según el informe del CNMH *Memorias en Tiempo de Guerra*, en el país existen cuatro categorías con respecto a las iniciativas que han existido de construcción de Memoria Histórica. En primera medida, se hace referencia a las *memorias en el espacio, la tierra y el territorio* que incluyen, entre otras, la rehabilitación del espacio cotidiano y la *resignificación* de los lugares devastados por la guerra; la construcción de espacios físicos como forma de hacer memoria; y la reconstrucción de las rutas del terror (CNMH, 2009, págs. 25-35).

La segunda tipología son las memorias *colectivas que se construyen y preservan como historia* cuyo objetivo es afianzar mediante la historia el sentido comunitario. El tercer tipo son las denominadas memorias que exaltan las identidades borradas por la guerra cuyo fin es recuperar el rostro de las víctimas anónimas y desaparecidas, y exaltar la memoria de líderes y religiosos asesinados (CNMH, 2009, pág. 39-43). Por último, se encuentran las *memorias ancladas en el cuerpo que trabajan la subjetividad* que promueven “la construcción de lazos comunitarios en el reconocimiento del dolor del otro, de las fuerzas del otro, del calor de sus abrazos y las necesidades mutuas que nos ponen en relación” (CNMH, 2009, pág. 44).

Sin embargo, en el país uno de los grandes obstáculos son las “diferencias que existen sobre la interpretación del pasado y las distintas versiones que se construyen y reconstruyen sobre las causas de la violencia” (Maya, 2010, pág. 216). Tratar de crear memorias colectivas puede volverse un pretexto para imponer una visión en particular sobre las demás, generando memorias silenciadas. La particular heterogeneidad de la sociedad colombiana debe ser tenida en cuenta en cualquier proyecto de construcción de memoria y redefinición de la nación.

Además de lo anterior, existe el riesgo de una posible instrumentalización de la memoria, que ignoraría el debate que existe sobre qué es lo que se debe

2- Para más información se puede consultar el informe *iBasta Ya!* del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013.

recordar. Mientras ciertos actores demandan una amplia memoria histórica que no olvide realidades, otros piden el cierre de “algunos pasados violentos, especialmente cuando lo que está en juego es un tipo de reconciliación nacional” (Jaramillo, 2011, pág. 161). De la misma manera es necesario tener en cuenta la posible banalización de la memoria, en el que su mal manejo y promoción puede convertirla en algo superficial. Lo anterior la convertiría en una narrativa más sin mayor incidencia en procesos como la construcción de tejido social.

Por último, la institucionalización de ciertas memorias también puede significar un problema para sus propios usos y objetivos. Para Acosta y Martínez (2014, pág. 56) existen dos tipos de memoria: una “reconocida por todos o hegemónica, y aquella relegada al olvido, silenciada o marginada, pero que también es compartida colectivamente”. La construcción de la Memoria Histórica es un instrumento mediante el cual se pueden adelantar procesos de cambio estructural dentro de la sociedad. Si bien este es un instrumento para legitimar el Estado-nación y una forma particular de gobierno, la memoria también sirve para reconstruir o reforzar el entendimiento que tiene de sí misma una comunidad (Boodry, 2005).

CONCLUSIÓN

El fortalecimiento de la memoria en Colombia a partir de la transformación del CNMH y el incremento de la producción local en la década de los noventa (GMH, 2013, págs. 387-390) ha sido determinante a la hora de humanizar y redignificar grandes sectores de la sociedad. Por un lado, las iniciativas de la sociedad civil se han convertido en un instrumento de empoderamiento local que, además de lograr dejar un registro histórico sobre lo sucedido, ven el re-memorar como una oportunidad para establecer plataformas sociales, incluso cuando la interacción con el Estado no es fructífera y satisfactoria.

Asimismo, la utilización de metodologías y acercamientos pedagógicos incorpora en algunos casos una intervención psicosocial integral hacia las víctimas (CNMH, 2013). Es por lo anterior que puede afirmarse que en Colombia parte de la construcción de memoria ha sido cuidadosa en intentar no convertirse en causal de una situación revictimizante.

No obstante, la politización de la memoria y las grandes dificultades sobre la interpretación del pasado se han convertido en el gran obstáculo a vencer. Casos como el de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), sobre los cuales todavía no hay claridad suficiente ni adjudicación sustancial de responsabilidades, demuestran la importancia de evitar que el discurso oficial se apropie de sobremanera de la memoria colectiva y en consecuencia no invisibilice las narrativas regionales o locales.

En ese sentido, el papel desarrollado por el Estado va a continuar siendo determinante para resaltar ciertas posiciones éticas y valores comunitarios

como antesala para la construcción de consensos. Luego, el posconflicto pasa a transformarse en una oportunidad ideal para trascender de los productos locales de identificación horizontal hacia esferas nacionales. De esa manera la identidad común que surge de los hechos traumáticos propios de la violencia sociopolítica renuncian a ser *lieux de mémoire* y permanecen vigentes en el presente, reformulando la noción negativa que tienen los individuos de sí mismos y de su contexto histórico.

Al respecto, el caso ruandés fue totalmente ilustrativo en demostrar cómo una aproximación *top-down* puede tener repercusiones negativas dentro de la sociedad. Igualmente, la utilización de la memoria como instrumento de *nation-building* no está exenta de una manipulación excesiva a la hora de alterar tradiciones con el objetivo de aumentar su autoridad. Esta situación transborda la legitimidad gubernamental y puede interpretarse también como una oportunidad para un determinado sector político que vea en la manipulación de memorias locales un aumento de caudal y activos políticos.

Al igual que la manipulación *top-down*, el caso sudafricano constituye un ejemplo importante como escenario donde la reconciliación es mucho más profunda en un nivel político que social. Así, es importante hacer énfasis en la necesidad que existe de construir capacidades sociales para reconocer al otro a través de la memoria y no bajo lineamientos de determinadas élites.

Finalmente, es fundamental definir lo que Gonzálo Sánchez denomina como arco temporal del conflicto (2007, pág. 62). Para ello es determinante que en Colombia se construya un consenso social y político suficiente para desvelar cuáles son los orígenes del conflicto que se pretende abordar en la coyuntura. Para ello es necesario un mayor fortalecimiento de los Proyectos No Oficiales de la Verdad, así como el complemento que comprende la puesta en marcha tanto de la Comisión Histórica del Conflicto como de la Comisión de la Verdad enmarcada en el Marco Jurídico para la Paz.

Sin embargo, vale la pena hacer la salvedad que el Estado colombiano deberá ser muy cuidadoso a la hora de intentar apropiarse de la producción de memoria. Por un lado, si bien las comunidades históricamente marginadas pueden derivar en identidades políticas rivales y futuros focos de violencia, el Estado podría evitar una mayor exclusión. Asimismo, el definir el arco temporal tiene consecuencias directas sobre el entendimiento de las víctimas, perpetradores y responsables, así como también los tipos de violencia desarrolladas y las consecuencias que tuvieron sobre la población civil.

REFERENCIAS

Aguilera, A. (2010). *El silencio impuesto a la recuperación de la memoria: Una propuesta de atención psicológica a víctimas de la violencia sociopolítica en*

Colombia. En E. Barrero, & J. R. Jaime Salas, Memoria, silencio y acción psicosocial: Reflexiones críticas sobre por qué recordar en Colombia (págs. 159-178). Bogotá: Ediciones Cátedra Libre.

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres.

Boodry, K. (2005). The Crossroad of History and Memory: Histories of Collaboration and Narratives of Resistance in Post-colonial Korean History and Memory. *New School for Social Research*.

Booth, W. J. (2001). The Unforgotten: Memories of Justice. *The American Political Science Review*, 95(4), 777-791.

Brounéus, K. (2008). *Rethinking Reconciliation*. Uppsala: Uppsala Universitet.

Buckley-Zistel, S. (2006). Remembering to forget: chosen amnesia as a strategy for local coexistence in post-genocide Rwanda. *Africa: Journal of the International African Institute*, 76(2), 131-150.

Buckley-Zistel, S. (2011). *Transitional Justice, National Memory and History Teaching in Rwanda*. Center for Conflicts Studies.

Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos*, 60- 81.

CNMH. (2009). *Memorias en Tiempo de Guerra*. Bogotá: CNRR.

CNMH. (03 de 09 de 2013). *Colección Metodológica y Conceptual*. Obtenido de Centro Nacional de Memoria Histórica: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/component/content/article/133-informe-por-tematicas/metodologica-y-conceptual/2024-coleccion-metodologica-y-conceptual>

CNMH. (28 de enero de 2014). *¿Qué es el Centro Nacional de Memoria Histórica?* Recuperado el 16 de septiembre de 2014, de CNMH: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/somos-cnmh/que-es-el-centro-nacional-de-memoria-historica>

DAC. (2013). *Frequently Asked Questions; What are Legacy Projects*. Obtenido de Department of Arts and Culture of the Republic of South Africa: <https://www.dac.gov.za/content/10-what-are-legacy-projects>

GMH. (2013). ¡Basta Ya! Colombia: *Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Hamber, B. (2003). Rights and Reasons: Challenges for Truth Recovery in South Africa and Northern Ireland. *Centre for International Studies and CISA*: Peterhouse College, Cambridge University.

Ingelaere, B. (2007). "Does the truth pass across the fire without burning?" *Transitional justice and its discontents in Rwanda's Gacaca Courts*. Amberses: Insitute of Development Policy and Management .

Jaramillo, J. (2011). Iván Orozco. 2009. Justicia transicional en tiempos del deber de memoria. *Revista de Estudios Sociales* (39), 158-163.

Jelin, E. (2002). *Los Trabajos de la Memoria*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.

Kgalema, L. (1999). *Symbols of Hope: Monuments as symbols of remembrance and peace in the process of reconciliation*. Research report written for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

Mamdani, M. (2002). Amnesty or impunity? A preliminary critique of the report of the Truth and Reconciliation Commission of South Africa (TRC). *The Johns Hopkins University Press*, 32-59.

Mandela, N. (16 de Mayo de 1996). Rededication of the 1820 Settlers Monument. (N. M. Memory, & Speeches, Entrevistadores)

Martínez Mora, N., & Acosta, P. (2014). Visibilización de la memoria: un análisis a la producción académica. En N. Martínez Mora, P. Acosta, M. C. Alfonso, R. Caicedo Narváez, A. Tabáres, S. Ruiz Galindo, & A. M. Nieto García, *Narrativas de memorias y resistencias* (págs. 17-73). Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.

Maya, M. (2010). La memoria como constituyente de identidad social y colectiva. En E. Barrero, & J. R. Jaime Salas, *Memoria, Silencio y Acción Psicosocial: Reflexiones sobre por qué recordar en Colombia* (págs. 199-224). Bogotá: Ediciones Cátedra Libre.

Naidu, E. (2004). *Symbolic Reparations: A fractured opportunity*. Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

Nora, P. (1996). *Realms of Memory: The Construction of the French Past*. New York: Columbia University Press.

Ricoeur, P. (2006). *Tiempo y narración*. México: Siglo Veintiuno Editores, Cuarta edición.

Rincón, T. (2010). *Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Sánchez, G. (2007). Sesiones temáticas: alcances y limitaciones de la lucha contra la impunidad. En M. Bleeker, J. Ciurlizza, & A. Bolaños-Vargas, *El legado de la verdad: Impacto de la justicia transicional en la construcción de la democracia en América Latina* (págs. 61-78).

URT. (2014). *Guía sobre atención, asistencia y reparación a víctimas*. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras de Colombia.

Wielenga, C. (2011). Comparing Approaches to Reconciliation in South Africa and Rwanda. (ACCORD, & T. A. Disputes, Edits.) *Conflict Trends* (4), 38-45.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL POSCONFLICTO

Gral. (R) Jairo Delgado Mora.

*Director de Análisis de OPEAL en el Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga (ICP)*

El diálogo generado a través de las distintas intervenciones, creando espacios de discusión racional, ha permitido discernir la vigencia de una gran expectativa alrededor principalmente de las demandas sociales, económicas, políticas y de seguridad que se podrán registrar en el posconflicto y que merecen una mirada más detenida, para no caer en una errada sobreoferta de beneficios de la paz, que produzcan frustración, y en consecuencia profundicen las tensiones en el periodo de implementación de los acuerdos.

En ese sentido se puede concluir:

1. El posconflicto pondría fin a una forma de violencia armada que se ha caracterizado por el enfrentamiento bélico prolongado, entre las institucionalidad militar policial del Estado y los grupos guerrilleros. Un tipo de violencia que no afectó a todo el territorio nacional en la misma proporción. La violencia directa de las FARC la recibieron aquellos municipios en los cuales el grupo subversivo logró implementar una relativa presencia y capacidad armada para desarrollar las acciones ilícitas. Si bien en la década del noventa y principios del 2000, los grupos guerrilleros lograron cercar los principales centros políticos y económicos del país y la ofensiva de las fuerzas de seguridad logró neutralizar la amenaza sobre estos centros, en años recientes el conflicto se ha concentrado en algunas zonas del país. Dichos lugares, como Cauca, Putumayo, Nariño, la región del Catatumbo y en menor medida Arauca y Casanare, serán críticos para el escenario posterior a la firma del acuerdo.

Por otro lado, la violencia originada por otras causas mantendrá un comportamiento directamente proporcional a la capacidad de los actores que la originen,

y en relación con la capacidad del Estado para contrarrestarla. Es el caso entre otras, de la violencia que está asociada al tráfico de estupefacientes.

2. Se reconoce en el proceso de desmovilización una efectiva estrategia que ha permitido, en el transcurso de una década, contribuir a debilitar el conflicto armado interno, brindando una alternativa de reintegración social a los guerrilleros que por diferentes circunstancias deciden abandonar el grupo armado ilegal.

Por lo tanto ya hay una experiencia acumulada, que en comienzo permite gestionar adecuadamente las desmovilizaciones, especialmente individuales.

Uno de los interrogantes que ha surgido con la eventual desmovilización colectiva de subversivos de las FARC, está relacionado con la capacidad que la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) posee en la actualidad y hacia el futuro, respecto al procedimiento que deberá aplicarse para recibir un número alto de guerrilleros en un corto lapso. Se busca prevenir que la necesidad de apresurar el proceso de reincorporación del grupo total de insurgentes no afecte la aspiración o expectativa individual, en detrimento del plan de beneficios al que aspira cada insurgente, una vez abandone las armas mediante la atención personalizada.

3. En las áreas territoriales donde las FARC han permanecido durante varios años, produciendo distintas modalidades de influencia, se generó una forma de cultura de participación comunitaria. Estas comunidades han contado con mecanismos de participación a través de un esquema organizativo de acciones comunales, que podría ser canalizado para ir propiciando una transformación cultural encaminada a crear un ambiente apropiado para implementar procesos de construcción de paz.
4. Durante la vigencia del conflicto armado interno, la cooperación internacional ha sido relevante tanto en la modernización de la Fuerza Pública como en la atención de distintos sectores poblacionales afectados por las diferentes formas de violencia, especialmente las asociadas con ese enfrentamiento bélico dentro del país.

Uno de los aspectos que se ha considerado en referencia con la cooperación internacional, es la clase de cambio que habría producido en el comportamiento de las personas y comunidades beneficiadas. La razón está en la manera como distintos programas de la cooperación internacional se pudieron entender o recibir solamente como formas de asistencialismo. Una situación que en el posconflicto no se puede repetir, por las implicaciones que tendría en la conformación de comunidades improductivas, que pierdan toda noción de desarrollo comunitario en menoscabo de un verdadero bienestar social.

5. El modelo de seguridad y defensa del país se construyó durante las últimas cinco décadas alrededor del conflicto armado interno. En conse-

cuencia, el eje de atención principal fue la amenaza de desestabilización proveniente de los grupos guerrilleros. No obstante, en desarrollo de esa característica de la seguridad en Colombia, surgió el narcotráfico, el cual logró entrelazarse con el conflicto armado, profundizando la violencia, primordialmente en algunas regiones de cultivo de coca y de simultánea actividad subversiva.

La transformación del sector defensa por lo tanto tendrá que asumirse en el posconflicto, no solo como resultado de la desaparición de una prolongada confrontación armada sino como principio de una nueva era, si se quiere, de la seguridad en Colombia.

“ La transformación del sector defensa por lo tanto tendrá que asumirse en el posconflicto, no solo como resultado de la desaparición de una prolongada confrontación armada sino como principio de una nueva era, si se quiere, de la seguridad en Colombia.”

Gral. (R) Jairo Delgado

Varios temores giran en torno a la manera como podría ser intervenido el sector defensa, uno de ellos es el de la probable reducción del pie de fuerza militar, especialmente la del Ejército Nacional, tema que además propicia intensos debates y mucha tensión institucional. Otro tema de controversia, es el relacionado con la iniciativa de separar del Ministerio de Defensa Nacional a la Policía Nacional, adscribiéndola a un nuevo organismo ministerial.

Varios temores giran en torno a la manera como podría ser intervenido el sector defensa, uno de ellos es el de la probable reducción del pie de fuerza militar, especialmente la del Ejército Nacional, tema que además propicia intensos debates y mucha tensión institucional. Otro tema de controversia, es el relacionado con la iniciativa de separar del Ministerio de Defensa Nacional a la Policía Nacional, adscribiéndola a un nuevo organismo ministerial.

1. RECOMENDACIONES PARA EL GOBIERNO NACIONAL

a. Sobre la construcción del nuevo modelo de seguridad y defensa

i. La política nacional antinarcóticos

El compromiso de las FARC, según el borrador conjunto de los acuerdos en La Habana, de “poner fin a cualquier relación con el narcotráfico”, no se debe tomar como el declive inmediato del fenómeno delictual. El reacomodamiento del negocio ilícito tras la eventual retirada del grupo guerrillero va a producir enfrentamientos entre las otras organizaciones dedicadas al tráfico de drogas ilícitas, lo que podría generar un incremento de la violencia.

Existiendo todavía en el territorio nacional 48.000 hectáreas cultivadas de coca, la producción de cocaína conservará niveles suficientes de disponibilidad para atender el comercio ilícito internacional, razón por la cual, la erradicación, la aspersión y la interdicción deberán continuar en el marco de la lucha integral contra este delito. Ello conduce a mantener las capacidades institucionales del Estado a través de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y los

Batallones Antinarcóticos del Ejército Nacional, teniendo en cuenta, además, que el mayor crecimiento de estos cultivos ilícitos en el año 2013, se dio en los departamentos de Norte de Santander, Putumayo y Nariño, considerados retaguardias estratégicas de las FARC, en los cuales el incremento del cultivo sumó 5.792 hectáreas.

Considerando que en el borrador conjunto de los acuerdos de La Habana se ha incluido la erradicación voluntaria y la participación de la comunidad en la planificación participativa para la sustitución de cultivos ilícitos, se requiere que en el Ministerio de Defensa Nacional se cree una instancia de coordinación operativa. Esta estaría encargada de hacer un seguimiento integral a estas actividades con el objeto de prevenir un solapamiento de las organizaciones de narcotraficantes.

En lo relativo al consumo de estupefacientes como problema de salud pública, el Gobierno deberá definir y adoptar una política que aborde aspectos relevantes como la despenalización progresiva, los programas de rehabilitación, la reglamentación del uso social y del uso terapéutico, la reducción de la oferta y la prevención del consumo.

“ Tanto la seguridad urbana como la seguridad rural tendrán que ser objeto de nuevas conceptualizaciones y ajustes para atender un escenario con las siguientes características.”

Gral. (R) Jairo Delgado

ii. La política de seguridad

Redefinir el concepto de seguridad nacional y diseñar la estrategia de seguridad ciudadana, excluyendo el conflicto armado interno como el eje central de atención, surge como tema prioritario. En la seguridad nacional deberá recuperarse el monopolio pleno y legítimo de la fuerza por parte del Estado, el cual fue erosionado en parte por la actividad armada ilegal de los grupos guerrilleros. Se va a requerir una mayor integración territorial de la seguridad, para superar algunos desbalances que se han dado entre las regiones, apareciendo unas más seguras que otras, lo cual ha ocasionado la conformación de poderes locales de criminalidad con capacidad de producir distintos niveles de violencia.

Tanto la seguridad urbana como la seguridad rural tendrán que ser objeto de nuevas conceptualizaciones y ajustes para atender un escenario con las siguientes características: la reinserción de un gran número de personas provenientes de la guerrilla con experiencia en el mercado de la violencia; el intento de ocupación de los espacios despejados por una insurgencia desmovilizada, principalmente por parte de grupos criminales dedicados casi exclusivamente al narcotráfico; la conformación de nuevas estructuras delictivas con intereses en el tráfico de estupefacientes y la minería ilegal; y los fenómenos de macro y micro-crimen de la delincuencia común. Debe considerarse además la actividad

de la delincuencia organizada transnacional, para así continuar fortaleciendo los mecanismos de cooperación bilateral y multilateral en la lucha contra esta clase de criminalidad.

Una seguridad ciudadana urbana y una seguridad ciudadana rural, pueden evaluarse como conceptos para reorientar los roles de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional: En particular en relación con la presencia y control territorial, los procedimientos operativos, las responsabilidades legales, la reestructuración orgánica y el desarrollo de los planes de seguridad.

Actualmente la Fuerza Pública en general ha venido desarrollando un trabajo de *seguridad compartida* en los espacios rurales y urbanos, mediante un mecanismo de coordinación operativa que realiza el Ministerio de Defensa Nacional. Los delitos en los cuales convergen estrategias militares y policiales para combatirlos, son: el terrorismo (desde la perspectiva del accionar guerrillero), el secuestro, la extorsión, el accionar de las bandas criminales y el narcotráfico. En el posconflicto tendría que desaparecer el terrorismo como se conoce hoy; por lo tanto, se impondrá la necesidad de reorientar los ámbitos de actuación institucional de la seguridad en el país.

Los otros delitos van a continuar con distintos niveles de intensificación y reacomodamiento de las estructuras criminales, por lo tanto su composición, articulación y actuación va a determinar la elaboración del nuevo modelo de seguridad. Si en el país las organizaciones criminales internamente renuevan y crean formas de jerarquía militar, de relativo dominio territorial, de tenencia y uso de armamento de combate y desarrollan una gran capacidad de intimidación regional, las Fuerzas Militares continuarán asumiendo un determinado rol en la seguridad interior, principalmente en algunas zonas rurales.

Por otro lado y considerando que la Policía Nacional ha venido desarrollando un modelo de seguridad rural a través de la Dirección creada para tal propósito, su disponibilidad de recursos y experiencia acumulada, debe tenerse en cuenta para decidir si continúa en el posconflicto cumpliendo con ese rol, o se modifica para reorientar esas capacidades hacia la seguridad ciudadana urbana.

La actual Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional viene concentrando sus esfuerzos en atacar los fenómenos de minería ilegal, hurto de hidrocarburos, apoyo a operaciones antinarcóticos y contra bandas criminales; fenómenos delictuales que continuarán afectando la seguridad en el posconflicto. En ese sentido, la Policía Nacional puede, entonces, conservar el actual ámbito de actuación en la seguridad rural. No obstante, sí se requiere que el actual modelo sea más incluyente en relación con las otras necesidades de seguridad del ciudadano rural, identificando otros delitos como el hurto de semovientes, el daño medioambiental, el tráfico ilegal de maderas entre otros, que afectan la población que habita esta clase de territorios.

De igual manera tendrá que modificarse el concepto de movilidad que hoy tiene el Escuadrón de Carabineros, para acercarlo más a las comunidades rurales, dándole sentido de pertenencia para construir un verdadero modelo de convivencia rural. Aunque se ha formulado la iniciativa de realizar consejos de seguridad rural, es necesario definir su alcance, funciones e integrantes, como una instancia efectiva para analizar la problemática de inseguridad y adoptar los planes adecuados para la prevención y el control de los fenómenos delictuales rurales.

En relación con la seguridad ciudadana en los centros urbanos, se requiere seguir fortaleciendo una visión antropocéntrica que permita a las autoridades orientar los diseños de la estrategia hacia una convivencia con mínimas interferencias a los derechos y libertades individuales y una disminución de la actividad delictiva. De esta manera se busca garantizar condiciones de tranquilidad para que el ciudadano pueda alcanzar su mejor desarrollo social, en un entorno de riesgos reducidos, en el cual se extiendan las oportunidades de participación social, laboral, cultural, de educación, entre otras, que le permitan disfrutar un ambiente de bienestar.

Ahora bien, una de las características más importantes que tendrá el posconflicto es la de un eventual abandono de las armas por parte de los grupos guerrilleros. Se considera que en el proceso de dejación de esos pertrechos, la gestión de una veeduría nacional e internacional garantice la realización de un inventario confiable del armamento, para prevenir que retorne a manos ilegales por vía de un mercado negro que facilite su consecución. Por tanto, se recomienda evaluar la creación de un Comité Nacional de Desarme de la Población Civil con comités locales correspondientes en los departamentos, para que se constituyan en la instancia legal de decisión del desarme en las ciudades que en consideración de las estrategias de seguridad ciudadana se estime necesario. De esta manera, se permite que los Gobernadores y Alcaldes actúen como responsables de la política de seguridad en sus jurisdicciones, en tanto que autoridades legítimas puedan decidir medidas de desarme cuando los hechos de violencia y criminalidad así lo ameriten. Lo anterior evitaría que la autorización emane exclusivamente de la autoridad militar.

Algunos elementos distintivos de la seguridad ciudadana urbana en el posconflicto deberán ser:

- La restauración del vínculo ciudadano con las autoridades policiales, para atender las nuevas demandas de seguridad. Vínculo que fue fragmentado por la manera en que la violencia armada produjo un distanciamiento de los ciudadanos, en aquellos lugares donde el enfrentamiento bélico impuso un repliegue defensivo de la Policía para contener la amenaza de los grupos guerrilleros.

- La reconstrucción del tejido social que permita a las comunidades afectadas por la violencia armada retomar y desarrollar los proyectos de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida.
- La identificación de las causas locales de inseguridad, para entender las lógicas criminales que se imponen en determinada jurisdicción territorial, con el propósito de elaborar planes de control eficientes y evitar caer en nocivas generalizaciones de los fenómenos delictivos, que impiden encontrar soluciones viables.
- La integración a los planes de seguridad ciudadana, de los mecanismos necesarios para proteger los derechos humanos, con el propósito de legitimar aún más la actuación de las autoridades de policía, en relación con sus responsabilidades y obligaciones frente al control del delito.

iii. La estructura institucional de la seguridad

La estructura institucional de la seguridad en el posconflicto, será determinante para garantizar la implementación de los acuerdos y la construcción y sostenibilidad de la paz. De igual manera permitirá diseñar adecuadamente cada una de las estrategias que deberán aplicarse para controlar los cambiantes fenómenos de violencia y criminalidad.

El Gobierno Nacional ha dejado trascender la posibilidad de crear un Ministerio de Seguridad Ciudadana, en el cual se ubicaría la dependencia de la Policía Nacional y otras instituciones como el Instituto Penitenciario y Carcelario. No obstante se considera que apresurar una reforma a la organización institucional actual de la seguridad, separando del Ministerio de Defensa a la Policía Nacional, sin realizar un previo estudio que demuestre las ventajas que para el país tendría esa reestructuración, sería inconveniente.

Por otro lado, los negociadores de las FARC en La Habana han expresado interés en temas de seguridad como la modificación de la doctrina militar y el desmonte del Escuadrón Antimotines y Disturbios entre otros, con lo cual se introduce en la iniciativa del Gobierno un elemento perturbador que genera incertidumbre y desconfianza. Lo anterior por la manera en que la intención insurgente pueda incidir en el proceso de reestructuración del Ministerio de Defensa Nacional.

Es recomendable, en consecuencia, que en la fase de transición del posconflicto (los primeros diez años luego de la suscripción del acuerdo), se mantenga el monopolio de la seguridad en el Ministerio de Defensa, para prevenir la desar-

“Es recomendable, en consecuencia, que en la fase de transición del posconflicto (los primeros diez años luego de la suscripción del acuerdo), se mantenga el monopolio de la seguridad en el Ministerio de Defensa.”

Gral. (R) Jairo Delgado

ticulación de la política pública y la fragmentación institucional que se puede producir, entre otras razones, por los intereses de reforma que desde la mesa de negociaciones ya han expresado voceros de las FARC.

Se debe si, promover el debate en esa primera década sobre las ventajas y desventajas que tendría suprimir del Ministerio de Defensa Nacional la responsabilidad de la seguridad ciudadana. Considerando que la Policía Nacional, especialmente desde el año 1991, cuando constitucionalmente le fue ratificada su naturaleza civil, mantuvo plena autonomía para diseñar las estrategias de seguridad ciudadana, sin ningún tipo de influencia doctrinal militar.

El otro elemento que tendrá que abordarse en el debate de reestructuración del sector defensa, tiene que ver con la elaboración de las hipótesis de amenazas, para determinar cómo afectarán la seguridad externa e interna del país. Se requiere además una cuidadosa evaluación del impacto que tendrá en el mapa nacional de violencia, la eventual desaparición de una de las formas de violencia como la armada producida por los movimientos subversivos, en relación con los riesgos asociados a otros tipos de violencia se puedan recrear, alterando gravemente los esfuerzos de cimentación de la paz estable y duradera.

b. Sobre la política de desmovilización

En relación con los integrantes de los grupos guerrilleros que se han desmovilizado hasta el momento y de quienes eventualmente se desmovilizarán con la firma del acuerdo de paz, se podrá presentar una situación relativamente crítica referente a la manifestación de una actitud discriminatoria entre los subversivos que “aguataron hasta el fin” y los que abandonaron la guerrilla antes, para acogerse al programa de reintegración del Gobierno nacional. En distintas oportunidades los mandos de las FARC han criticado duramente a quienes optaron por dejar las filas insurgentes, atribuyéndole esa causa de deserción a procesos de delación que socavaron la unidad guerrillera.

Por consiguiente, la nueva fase de reintegración colectiva, que se dará con la suscripción del acuerdo, va a necesitar de un componente adicional de reconciliación entre guerrilleros, que permita prevenir la materialización de hechos de venganza entre quienes se sienten estigmatizados por haber depuesto anticipadamente las armas y quienes soportaron el “fragor de la guerra” hasta el fin del conflicto.

Por otra parte, se debe insistir en no generar en los futuros desmovilizados expectativas que se conviertan en formas de asistencialismo, produciendo con el tiempo reacciones de inconformismo entre quienes adelantan el proceso de reinserción. Una frustración en este sentido podría conducir a un sector de los desmovilizados a expresar su insatisfacción de manera violenta, siendo una amenaza el retorno a la actividad armada ilegal o de recaer en otras formas de delito.

Con respecto a la seguridad de los desmovilizados, es recomendable definir las autoridades responsables, los protocolos que se deberán aplicar y los lugares en que se ubicarán para desarrollar las distintas fases del proceso de reintegración.

2. RECOMENDACIONES A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El Gobierno nacional ha emprendido una activa campaña internacional de promoción de los diálogos, en la cual se destaca una iniciativa prioritaria de consecución de recursos para financiar la paz. Pasar de un “país en guerra” a un país en paz, producirá ciertos cambios en el ámbito de la cooperación internacional, en donde uno de los aspectos que pueden tomar mayor relevancia, será el de la reconstrucción de las regiones afectadas de manera más directa por el conflicto armado interno.

Estados Unidos, como el mayor donante internacional, ha expresado a través de su Gobierno, el apoyo a las negociaciones políticas de paz, asumiendo así un compromiso de continuar manteniendo con Colombia un marco de cooperación en el posconflicto.

Siendo el Plan Colombia el programa que ha canalizado más recursos, éstos se han orientado a la lucha contra el narcotráfico y a la asistencia militar-policial. En consecuencia, no se puede afirmar que habrá un cambio inmediato de paradigma de los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, razón por la cual Colombia tendrá que conservar parte de la ayuda en el control al comercio y a la interdicción de los estupefacientes, mientras se produce un desescalamiento efectivo en el área cultivada de coca, que actualmente es de 48.000 hectáreas, y se comprueba con mayor exactitud cuál es el comportamiento de las organizaciones dedicadas al tráfico de narcóticos.

No obstante esta clase de cooperación internacional se debe ampliar para fortalecer programas de erradicación voluntaria y sustitución de cultivos en los ocho departamentos que superan todavía las 1.000 hectáreas de cultivo del arbusto: Norte de Santander, Putumayo, Guaviare, Caquetá, Meta, Chocó, Cauca y Nariño; este último departamento tiene el municipio con mayor área cultivada del país, Tumaco con 6.611 hectáreas.

Otro campo de atención, en el cual la cooperación internacional tendrá gran importancia, es el relacionado con las personas afectadas por el desplazamiento forzado. Aquí se recomienda reorientar el modelo de apoyo a los desplazados, pasando de la exclusiva asistencia humanitaria coyuntural, al retorno real de la población a sus lugares de origen, en condiciones de seguridad y de recuperación o creación de nuevos proyectos de desarrollo social y económico.

La protección de los derechos humanos, la garantía de una convivencia pacífica, la restauración de sus bienes patrimoniales entre otros, tendrán que acompañarse de programas específicos de gestión y sostenibilidad económica, que les permita a quienes retornan a sus anteriores territorios, contar con alternativas viables de proyectos productivos que los beneficien y contribuyan a estabilizar su condición general de vida.

Es necesario, además, crear una institucionalidad local con capacidad de canalizar, administrar, gestionar y utilizar adecuadamente los recursos de esta clase de cooperación, previniendo, por una parte, la conformación de burocracias ineficientes y politizadas, y, por otro, lado un manejo afectado por la corrupción, todo lo cual produzca un fracaso en los programas adoptados y la total insatisfacción y perjuicio de las comunidades beneficiadas.

Como fue evidente en la discusión de la Mesa de Expertos, el rol de actores externos (gubernamentales y no gubernamentales) en el posconflicto, organizada en el marco del proyecto que da origen a este libro por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), un elemento crucial en el papel de la cooperación internacional es la definición de un mandato claro. De acuerdo con Frédéric Massé, Director del Centro de Investigación y Proyectos Especiales de la Universidad Externado, uno de los elementos que falló en el Cagúan, y que es extrapolable a un eventual escenario de posconflicto, fue la ambigüedad del mandato del delegado Especial para Colombia del Secretario General de la ONU, James Lemoine. Esta ambigüedad llevó a un enfrentamiento con los gobiernos de turno, lo que sin duda no fue positivo. El mandato de la cooperación del posconflicto, en el reconocimiento de una situación que distinta a un escenario de negociación o de gestión del posconflicto en medio del posconflicto, deberá, además, ser reorientado para afrontar los desafíos de un escenario de transición del conflicto a la normalidad.

MESAS DE EXPERTOS SOBRE POSCONFLICTO EN COLOMBIA ICP - KAS 2014

A lo largo del año 2014 y en desarrollo del proyecto “Políticas públicas para el posconflicto”, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia, convocaron cuatro mesas de expertos. La presente publicación es resultado de esa reflexión colectiva. Estas mesas de expertos se llevaron a cabo en el Auditorio del Instituto de Ciencia Política, en las siguientes fechas y abordaron los temas que se detallan en seguida:

- Mesa de Expertos: Participación de actores externos (gubernamentales y no gubernamentales) en el escenario de posconflicto en Colombia (27 de marzo de 2014).
- Mesa de Expertos: Estrategias para prevenir la reproducción de la violencia (19 de junio de 2014).
- Mesa de Expertos: Nuevos paradigmas de seguridad pública en el posconflicto (24 de julio de 2014).
- Mesa de Expertos: El riesgo de rompimiento de los diálogos: Un escenario complejo para pensar el posconflicto (28 de agosto de 2014).

Contaron además con la participación de:

Gobierno

- Alex Castro, Asesor del Despacho del Director Agencia Colombiana para la Reintegración.
- Ana María Rodríguez, Asesora Jurídica de la Agencia Colombiana para la Reintegración.

- Ana María Rueda, Asesora de la Alta Consejera Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Andrés Felipe Stapper, Asesor Jurídico de la Agencia Colombiana para la Reintegración.
- Carlos González, Asesor de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Catalina Díaz, Directora de Justicia Transicional, Ministerio de Justicia.
- Dylan Herrera, Asesor de la Agencia Colombiana para la Reintegración.
- Diego Maldonado – Coordinador Paz y Desarrollo de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Enrique Rivas, Asesor de la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz.
- Esneyder Cortés, Director Programa de Reintegración, Colombiana para la Reintegración.
- Iván Díaz, Asesor del Ministerio de Defensa.
- Lilian Palencia, Asesora de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.
- Lina Valencia, Profesional especializada del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Manuela Salazar, Jefe de Prensa de la Alta Consejera Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- María Alejandra Ojeda, Coordinadora del Grupo de Consolidación de la Seguridad del Ministerio de Defensa.
- Mario Puerta, Asesor de la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz.
- Nicolás Campo, Asesor de la Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.
- Valeria Saldarriaga, Subdirectora de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.
- Victor G. Ricardo, Ex Alto Comisionado para la Paz.
- Melissa Lemus Mesa, Policía Nacional.

Sociedad civil organizada

- Adriana Ruiz Restrepo, Senior Founding Partner de RRA (Public Law and Social Innovation).
- Arturo García, Socio Senior Econometría Consultores.

- Camilo González Posso, Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz y Director del Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
- Christine Balling, Presidente de la Fundación Ecco.
- Cristina Viana, Semilla Consultores.
- Almirante David René Moreno Moreno, Presidente Cuerpo de Generales y Almirantes de la Reserva Activa.
- Gloria María Borrero, Directora de la Corporación Excelencia en la Justicia.
- Gral. (R) Jairo R. Delgado, Director de Análisis, Observatorio de Política y Estrategia en América Latina.
- Gral. (R.) Jaime Ruiz, Presidente de la Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares (ACORE).
- Gral. (R) Héctor Castro, Presidente del Colegio de Generales de la Policía.
- Janneth Vargas, Asesora de Decisive Point.
- Leonardo Reales, Coordinador del programa internacional “Somos Afro”.
- María Victoria Llorente, Directora de la Fundación Ideas para la Paz (FIP).
- Mons. Héctor Fabio Henao, Director Pastoral Social –Cáritas Colombia–.
- Ramón de la Torre, miembro del Consejo Directivo del ICP.
- Román D. Ortiz, Director de Decisive Point.
- Serio Guarín, Coordinador línea de Construcción de Paz y Posconflicto, Fundación Ideas para la Paz.
- Soraya Osorio, Directora General de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) en Colombia.
- Samira Fadul, Gerente de Asuntos de Gobierno de SAB Miller-Bavaria
- Viviana Barberena, Directora de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).

Academia

- Armando Borrero, profesor de la Escuela Superior de Guerra.
- Carlos A. Patiño, Director del Centro de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional.
- Darío Restrepo, Co-director de la Red para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE) y profesor de la Universidad Nacional.

- Eduardo Bechara, profesor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado.
- Eduardo Moreno, profesor del Departamento del Ejército, Centro de Estudios Estratégicos Sobre Seguridad y Defensa Nacional (CEESEDEN) de la Escuela Superior de Guerra.
- Fernando Cepeda Ulloa, Analista.
- Frédéric Massé, Director del Centro de Investigación y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado.
- Gabriel Jiménez, profesor de la Universidad de los Andes.
- Gustavo Salazar, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana.
- Manuel Salamanca, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana.
- Mery Rodríguez, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana.
- Oscar Palma, profesor de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.
- Pedro Piedrahita, Investigador de la Universidad Nacional.
- Ricardo Esquivel, Jefe Departamento de Investigación del Centro de Estudios Estratégicos Sobre Seguridad y Defensa Nacional (CEESEDEN) de la Escuela Superior de Guerra.
- Rubén Sánchez, profesor de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.
- Viviana Manrique, ex Directora del Observatorio de Drogas y Armas de la Universidad del Rosario.

Comunidad internacional

- Ana Daza, Asesora para Auditorías de Seguridad, Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia PROJUST, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC – Colombia.
- Andrea Valdelamar, Asistente académico, Konrad-Adenauer Stiftung en Colombia.
- Camilo Potes, Director Programa de Desmovilización, Desarme y Reintegración OIM.

- Carolina Castro, Konrad-Adenauer-Stiftung en Colombia.
- Claudia López Díaz, Asesora Senior de ProFis-GIZ.
- Christian Voelkel, Analista para Colombia, International Crisis Group.
- Diego Torres, Business and Human Rights Resource Centre.
- Gerald Meyerman, Director Proyecto Políticas Públicas USAID Colombia.
- Ian McKinley, Consejero Político de la Embajada de Canadá en Colombia.
- Javier Game, Representante en Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Margarita Cuervo, Coordinadora de proyectos, Konrad-Adenauer Stiftung en Colombia.
- Mauricio Chavarro Pinzón, Responsable seguimiento y evaluación a programas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Sergio Arboleda, Oficial de Programas y Analista Político, Embajada de Suecia en Colombia.

En el año 2014, el Instituto de Ciencia Política (ICP) y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS) lideraron una reflexión colectiva sobre el diseño y seguimiento de políticas e iniciativas encaminadas a la construcción de paz en el país. A este diálogo fueron convocados funcionarios gubernamentales, líderes de opinión, académicos y expertos de distintas organizaciones de la sociedad civil y representantes de agencias internacionales. El proyecto, denominado “Políticas públicas para el posconflicto”, se desarrolló en dos fases. En primer lugar, se convocaron cuatro mesas de expertos, en las cuales se discutieron algunos aspectos centrales de lo que podría ser la transición hacia una fase de posconflicto en Colombia. Posteriormente se invitó a algunos de los participantes en estas mesas a presentar una contribución más sistematizada, orientada sobre todo a enriquecer el debate público y la toma de decisiones. Estas contribuciones están reunidas en la presente publicación, coordinada por Andrés Molano-R., profesor de la Universidad del Rosario y Director Académico de OPEAL. El ICP y la KAS agradecen a quienes participaron en las distintas etapas de este proyecto y reiteran, mediante este esfuerzo conjunto, su compromiso con la formación de una opinión pública ilustrada y con la deliberación crítica como elementos fundamentales para la construcción de una paz estable y duradera, y para el fortalecimiento institucional que requiere un posconflicto exitoso.

