

# Proceso de paz justicia y democracia en Colombia

“Memorias Coloquio VII Conferencia Latinoamericana y  
Caribeña de Ciencias Sociales de CLACSO”

- Alejo Vargas Velásquez (Editor)
- María Camila Moreno
- Francisco Barbosa
- Gregorio Mesa Cuadros
- Leopoldo Múnera
- Humberto Vélez
- Carlos Medina Gallego
- Jairo Hernando Estrada Álvarez
- Carlos Guillermo Álvarez



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**PROCESO DE PAZ, JUSTICIA Y DEMOCRACIA  
EN COLOMBIA**

**MEMORIAS COLOQUIO CLACSO**

**MEDELLÍN, NOVIEMBRE 11 DEL 2015**



## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN Alejo Vargas Velásquez	5
LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PROCESO DE PAZ COLOMBIANO María Camila Moreno	9
MARGEN NACIONAL DE APRECIACIÓN: POSIBILIDAD PARA LA JUSTICIA EN EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA Francisco Barbosa	14
CONFLICTIVIDAD AMBIENTAL, ACUERDOS, REFRENDACIÓN DE PAZ Y JUSTICIA AMBIENTAL Gregorio Mesa	25
LA DERIVA JURÍDICA DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL Leopoldo Múnera	33
CUANDO LOS CORAZONES SON EL OBSTÁCULO A LA PAZ. CULTURA JURÍDICA Y JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. EL CASO COLOMBIANO A LA LUZ DE JHON PAUL LEDERACH Humberto Vélez	37
TRANSICIÓN, IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Carlos Medina	44
SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS INMEDIATAS DEL PROCESO DE DIÁLOGOS Y NEGOCIACIONES DE LA HABANA Jairo Estrada	48
LOS ACUERDOS DE LA HABANA Y EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA Carlos Guillermo Álvarez	60



## INTRODUCCIÓN

### PROCESO DE PAZ, JUSTICIA Y DEMOCRACIA EN COLOMBIA

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

Profesor Titular Universidad Nacional  
Director del Centro de Pensamiento y Seguimiento al  
Diálogo de Paz

La idea, cuando se propuso realizar este Coloquio, organizado por el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional, en el marco de la VII Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), fue brindar un espacio de reflexión especializada a los asistentes del evento, para escuchar análisis y planteamientos de estudiosos y especialistas acerca de dos grandes temáticas relacionadas con el proceso de búsqueda de terminación del conflicto armado colombiano, por la vía consensuada: el de la justicia, terminación del conflicto y refrendación de los acuerdos, de una parte, y de otra, el de la transición pos-acuerdos, la implementación de los mismos y la consolidación democrática.

No hay duda que son dos problemáticas de la mayor importancia para valorar los desafíos presentes y futuros del proceso en curso en La Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC, pero especialmente de la sociedad colombiana, quien debe legitimar los Acuerdos que allí se construyan y posteriormente ser protagonista de la implementación de los mismos y de los cambios que de allí se deriven.

El tema de justicia adquiere gran relevancia porque en la medida en que dentro del contexto global contemporáneo la fórmula usada en el pasado, de amnistías e indultos tiene serias limitaciones, no sólo por el 'marchitamiento' del delito político

—conducta que se suponía era en la que incurrían los rebeldes alzados en armas contra el Estado—, sino por la tendencia a emerger una especie de 'justicia globalizada' que progresivamente debilita el propio concepto de soberanía nacional y cuya mejor expresión institucional sería la Corte Penal Internacional o el llamado Tribunal de Roma. Sin embargo, en contra tendencia emergen tesis como la denominada del 'margen de apreciación nacional', que justamente buscan, sin entrar en confrontación con las tendencias globalizadoras, reivindicar el margen de que disponen los Estados para tomar decisiones en asuntos que competen a su soberanía nacional y a resolver problemáticas con alto nivel de especificidad nacional (el trabajo del Profesor Francisco Barbosa incluido en esta publicación se ocupa ampliamente de dicha temática). Pero igualmente, alrededor de esta temática de la justicia y el pos-acuerdo se sitúan problemáticas afectadas por el conflicto armado como la relacionada con los costos ambientales, de lo cual se ocupa, entre otros temas, el texto del Profesor Gregorio Meza. No hay duda que este tema de la justicia conlleva miradas controversiales y polémicas y seguramente será uno de los temas de mayor polémica.

Pero, se trata de encontrar fórmulas que modulen el tema de justicia y que permitan que la difícil ecuación entre Paz, Justicia, Verdad, Reparación, no Repetición y la Reconciliación se pueda cons-

truir. Tarea para nada sencilla en cualquier sociedad que haya padecido un conflicto interno armado de larga duración, como lo ha sido el caso colombiano.

El segundo tema hace referencia a la transición pos acuerdos, la implementación y la consolidación democrática. Analíticamente, se ha considerado por numerosos estudiosos que el tránsito de la situación de conflicto armado a una de pos acuerdo, es asimilable al paso de una situación donde predomina un régimen autoritario, a otra donde se instaura o se recupera una democracia. El período posterior a la terminación del conflicto interno armado, por una vía concertada entre las partes, se puede considerar con el del inicio de una transición de la situación de enfrentamiento armado a otra de no enfrentamiento armado. Esa transición la podemos entender entonces, como el período que va desde el momento en que los procesos de concertación y negociación del conflicto armado interno se tornan en irreversibles, hasta cuando se firman los Acuerdos Finales y se empieza el proceso de implementación de esos Acuerdos bajo las condiciones pactadas en la negociación, se inicia el proceso de reacomodo dentro de la institucionalidad de los actores armados irregulares y el gobierno desarrolla las políticas públicas que apuntan a ejecutar los Acuerdos, incluidas las tendientes a la reconciliación de la sociedad.

Ahora bien, esa transición al pos acuerdo se debe comenzar a preparar con antelación a que se den todas las condiciones que hagan posible la concertación y negociación entre los actores enfrentados y esta preparación debe orientarse a los diversos actores de la confrontación, pero también a los diversos sectores de la sociedad no involucrada de manera directa en la misma.

Para analizar el proceso de transición hacia el posconflicto, hay que tener en consideración la situación de partida, las características del proceso y sobretodo de los actores involucrados y las influencias o condicionantes internacionales.

Varios ejercicios en este sentido, no sólo pensando en el caso colombiano, han asimilado analíticamente –guardando las proporciones debidas- la superación de un conflicto interno armado, como un proceso de transición o de profundización de la democracia. La transición a la democracia ha sido entendida por varios analistas como el intervalo de

tiempo existente entre el comienzo de la crisis de un régimen político con rasgos autoritarios, hasta llegar a la consolidación de la democracia y pasando por un momento de liberalización –en que se da el reconocimiento de derechos políticos, especialmente de organización y movilización-. En ese intervalo de tiempo juegan roles diversos –presiones, negociaciones, concertaciones, alianzas- actores de naturaleza distinta (políticos, sociales, empresariales, internacionales, etc.), incluidos, por supuesto, los propios del conflicto interno armado. En el caso de una sociedad con conflicto interno armado se trataría de una transición de la guerra a la paz.

El punto de partida es un régimen civil democrático con taras y limitaciones, pero en fin, una democracia liberal; con un conflicto interno armado de cuatro decenios de duración y una más larga tradición de usar la violencia para obtener reivindicaciones políticas. No se trata en nuestro caso de un régimen autoritario, a pesar de que por momentos puedan emerger rasgos de esa tendencia.

Entendemos la consolidación de la democracia, a pesar de algunas críticas que esta perspectiva ha generado por su carácter normativo, “como aquella situación en que una democracia, una vez establecida, es sustentada por la dimensión actitudinal de los ciudadanos, por el comportamiento efectivo de los principales grupos sociales y políticos organizados, y carece de impedimentos formales –enclaves autoritarios- que limiten la autoridad ejercida por representantes elegidos.”<sup>1</sup> Ahora bien, la consolidación a la democracia no se agota en los cambios institucionales y de las reglas de juego, sino que involucran transformaciones igualmente en las expectativas de los actores sociales, en las dimensiones sociales, políticas y culturales.

En los casos de transiciones de regímenes autoritarios a democráticos, señala Adam Przeworski, refiriéndose a los modelos denominados de ruptura pactada, que “las modalidades de la transición determinan las características del nuevo régimen; concretamente, que...la transición sólo puede llevarse a cabo con éxito como resultado de negociaciones,

1 AGÜERO, Felipe, “Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina”, en, DIAMINT, Rut (Editora), “Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas”, Universidad Torcuato Di Tella – Nuevo Hacer – Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

de pactos. Políticamente esto implica que las fuerzas democráticas deben actuar con prudencia; que deben estar dispuestas a ofrecer concesiones a cambio de la democracia.”<sup>2</sup>

Sin duda que los procesos de superación negociada de conflictos internos armados, lo que con frecuencia se asocia a procesos de paz, son “...un estímulo político de primer orden para procesos de desmilitarización de la sociedad y avances en la democratización...”<sup>3</sup>

La superación concertada del conflicto interno armado pareciera requerir de una especie de ruptura concertada en dos momentos; en el primero, la negociación entre los conciliadores y los ‘duros’ al interior de las elites, para precisar y definir el margen de maniobra de la negociación; en el segundo, los conciliadores negocian con la insurgencia para lograr su aporte y compromiso con las reformas, dirigidas y bajo responsabilidad del gobierno, y establecer las bases y procedimientos para consolidar la legalidad (incluyendo, probablemente, cambios pactados). Además, porque consideramos que es la única alternativa que crea la condición necesaria para consolidar la democracia. Por ello el proceso de ‘transición’ estará marcado por un juego de poderes relativos de los actores relevantes.

El rol de las elites civiles es fundamental y especialmente los sectores moderados dentro de las mismas, para construir un frente interno que les permita no solamente hacer una negociación exitosa con la insurgencia guerrillera, sino conducir el proceso de ‘transición’, con un significativo apoyo de la sociedad, esto será definitivo para lograr que el re-acomodo institucional de la democracia y de las Fuerzas Armadas en la misma, se dé sin mayores traumatismos para el conjunto del régimen político y para la consolidación de la democracia, asumiendo que ésta “implica... la afirmación de las prerrogativas de los gobernantes civiles en los asuntos militares y de defensa.”<sup>4</sup> Lo cual es sin duda uno de los retos fundamentales para las elites civiles co-

lombianas, teniendo en cuenta que una de nuestras características históricas es que los civiles abandonaron hace mucho tiempo la responsabilidad en este campo.

Uno de los desafíos más importante que tienen frente a sí las elites civiles colombianas, por las características de sobre-representación de algunos sectores de la sociedad y simultáneamente de sub-representación de otros, que genera el actual sistema político, es lograr diseñar e implementar coaliciones amplias que permitan que los sectores tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones sean incorporados a este proceso y en esa medida consolidar realmente un frente amplio y democrático para liderarlo, lo que no significa eliminar las diferencias en todos los campos, que deben continuar como parte de una sociedad diversa y compleja. Pero igual desafío enfrenta los dirigentes de sectores políticos nuevos (de izquierda democrática o independiente), de entender el rol fundamental que tiene su participación en estas coaliciones democráticas amplias y abandonar las pretensiones maximalistas que siempre tienden a acompañar a sectores que históricamente han sido excluidos.

De otra manera, se corre el riesgo de reproducir los tradicionales pactos entre elites tradicionales, que pudieron ser transitoriamente eficaces en el pasado pero que hoy día ya no reflejan las nuevas realidades sociales y políticas.

Es determinante la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de superación negociada de la confrontación militar. No solamente porque en toda concertación de este tipo se deben resolver asuntos que son estrictamente militares, sino porque ellas deben estar seguras que la terminación del conflicto armado no va a implicar costos excesivos para la institución, más allá de los que un proceso de re-acomodo institucional conlleva y adicionalmente porque ellos son un factor de poder real en la sociedad y pretender hacer una negociación exitosa sin los militares o a espaldas de ellos, no es realista.

Ahora bien, en un caso como el colombiano las transformaciones que seguramente deben vivir las Fuerzas Militares y Policiales no deben ser objeto de las conversaciones con los alzados en armas, sino producto de un análisis del Gobierno con la institución militar y policial acerca de sus nuevos roles y misiones en un escenario de postconflicto armado.

2 PRZEWORSKI, Adam, “Democracia y Mercado”, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

3 BASOMBRIO IGLESIAS, Carlos, “Militares y Democracia en la América Latina de los 90 (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)”, en, DIAMINT, Rut (Editora), Ob. Cit., 1999.

4 AGÜERO, Felipe, “Militares, Civiles y democracia”, Alianza Editorial, Madrid, 1995.



En la mayoría de negociaciones exitosas de conflictos internos armados la participación directa de los militares en las mismas ha sido un factor fundamental de dinamización y concreción. Uno de los objetivos fundamentales de las elites civiles es, por lo tanto, persuadir a las Fuerzas Armadas de lo estratégico que significa su participación directa en un proceso de negociación de esta naturaleza.

Finalmente hay que señalar que la implementación de los acuerdos es el reto más relevante. Esto tiene una doble dimensión, una es la implementación jurídica, de lo cual se ha venido discutiendo ya en el país y tiene que ver con todo el blindaje jurídico y el desarrollo normativo. La otra dimensión es la ejecución de lo contenido en los acuerdos, especialmente en los puntos de desarrollo agrario, sustitución de cultivos de uso ilícito y parte de lo relacionado con participación política y víctimas.

Para esto se requiere, primero, que la Mesa de Conversaciones defina cuáles son las áreas prioritarias en que se van a desarrollar estos programas de desarrollo agrario integral -no se pretenderá que sea en todo el país, lo cual dispararía los costos a niveles inmanejables-, que deberían ser las mismas donde se adelanten los programas de erradicación de cultivos de uso ilícito y de desarrollo alternativo, e igualmente donde se establezcan las circunscripciones especiales de paz para elegir representantes a Cámara. Seguramente se trata de una especie de regionalización a escala media, que no sea simplemente los actuales departamentos, ni la dimensión municipal, es probable que se trate de un conjunto de municipios que tienen identidades histórico-culturales, productivas, de los pobladores y en donde en cierta medida el propio conflicto creó nuevas territorialidades -por ejemplo, el Catatumbo, el Sur de Bolívar, el Sur de la costa Pacífica, el Norte de la costa Pacífica, la región del Caguán, etc.

Ahora bien, como están concebidos los acuerdos, no se trata simplemente de ofrecerles a las comunidades unas bolsas de recursos para apoyar pequeños proyectos locales -que seguramente sea útil de manera complementaria-, o hacer una obra en algunos municipios, sino diseños de programas de desarrollo rural integral que involucren -además de dotación de tierras cuando esto aplique-, lo productivo, es decir crédito, acompañamiento técnico, comercialización, infraestructura de vías de comu-

nicación, de vivienda rural, de saneamiento básico, educación y salud. Como vemos unos diseños de implementación complejos en los tiempos actuales de un Estado desmantelado en su capacidad institucional.

Pero hay experiencias de las cuales se podría aprender, desde el programa DRI (Desarrollo Rural Integrado), el PNR, las experiencias de consolidación, en el ámbito de experiencias de programas estatales, o el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, para pensar en un modelo en el cual ha existido un mayor protagonismo de organizaciones e instituciones de la sociedad civil, que sería más próximo a lo que se debería diseñar, con importante participación de organizaciones sociales de campesinos, indígenas, afrodescendientes, mujeres, víctimas y donde sea viable de la Iglesia Católica y de otras iglesias, de la academia, de organizaciones empresariales locales o regionales. Ojalá se esté pensando en que en cada territorio se diseñen esquemas de implementación de lo acordado, a tono con las particularidades regionales, pero con unas directrices nacionales en lo relativo a orientar el proceso de implementación en su conjunto y darle el enfoque de integralidad que requiere.

La implementación de lo acordado y mencionado antes, no es para beneficiar a los miembros de las FARC, sino a las poblaciones de los territorios más deprimidos y marginados, justamente porque el conflicto armado contribuyó a agudizar sus condiciones de pobreza y en donde existe la paradoja de territorios con riqueza -en dotación de recursos- pero con altos niveles de pobreza en los pobladores. Por ello es para estos territorios y sus poblaciones, una oportunidad única de desarrollo -económico, social, organizativo, político-, el que se realice bien la implementación de lo acordado, de manera seria y adecuada, para avanzar en la nivelación de condiciones de vida entre el mundo urbano y el mundo rural.

No hay duda que se trata de un desafío de país que hay que enfrentarlo muy bien para que no sea una frustración más.

## LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PROCESO DE PAZ DE COLOMBIANO

MARÍA CAMILA MORENO<sup>1</sup>

Colombia ha sufrido por más de cinco décadas un conflicto armado interno que ha causado millones de víctimas, pérdidas materiales incalculables y un profundo deterioro de la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones del Estado. Si bien en el pasado ha habido periodos en los que se ha negado su existencia y se ha calificado como violencia terrorista, el estado en múltiples leyes, decisiones de política pública y jurisprudencia de altas cortes ha reconocido y reconoce hoy el conflicto armado interno.

Este reconocimiento tiene implicaciones de carácter político y jurídico. Entre las más relevantes, la consideración de las guerrillas como actores políticos alzados en armas, con quienes es posible pactar la terminación del conflicto. En el caso del proceso de paz en marcha, el reconocimiento del conflicto y sus implicaciones es fundamental para considerar a las FARC-EP como un interlocutor válido en La Habana y considerar su futura participación política tanto en su dimensión colectiva, como grupo que hace tránsito de la lucha armada a movimiento político, como desde la perspectiva individual de sus integrantes.

En este marco, la posibilidad de facilitar escenarios para la participación política de las guerrillas depende, sobre todo, de una serie de decisiones del estado, de la sociedad y de la misma insurgencia. Sin embargo, el reto principal consiste en adoptar mecanismos y estrategias que permitan al Estado cumplir con sus obligaciones garantizando, en el mayor nivel posible y al mismo tiempo, los derechos de las víctimas y la transformación de las guerrillas en actores políticos sin armas, dispuestos a defender sus ideas y proyectos en democracia.

### **EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN**

El actual proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP abre múltiples oportunidades para hacer efectivos los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación, las garantías de no repetición y responder al anhelo de la sociedad de una paz estable y duradera, con justicia social, convivencia pacífica y ampliación de la democracia.

A noviembre de 2015, las FARC-EP y el Gobierno de Colombia han logrado avances muy importantes. Además de los acuerdos en los temas de desarrollo rural integral, participa-

<sup>1</sup> Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia, especializada en el planeamiento del uso de la tierra por la Universidad de La Habana. Directora de la oficina de ICTJ de Colombia.

ción política y drogas ilícitas, en el marco de las negociaciones del punto 5, víctimas, acordaron la creación de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

La creación de este sistema puede entenderse como la comprensión por parte de la mesa de La Habana de que para lograr, en el mayor nivel posible. Los derechos de las víctimas es necesario adoptar diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales. En efecto, la masividad de graves violaciones a los derechos humanos, más de 7 millones de víctimas y miles de perpetradores desafía la capacidad del estado para hacer frente de manera efectiva a este legado de 50 años de conflicto armado interno. Con los instrumentos ordinarios con los que cuenta el Estado es imposible garantizar los derechos de las víctimas y sentar bases sólidas para una paz estable, duradera y justa. Así, es necesario diseñar mecanismos extraordinarios para que las víctimas y la sociedad en su conjunto obtengan la máxima verdad histórica y judicial, para que los responsables de las mayores atrocidades rindan cuentas ante una justicia imparcial y efectiva, para que mediante la reparación se dignifique a quienes han sido víctimas de la guerra y de las violaciones a los derechos humanos y para que la sociedad tenga la garantía de que esas atrocidades nunca más volverán a ocurrir.

Uno de los principales desafíos de este sistema, que empieza a concretarse con la definición de mecanismos como la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, es lograr la integralidad. Esta supone que deben existir vasos comunicantes e interrelación entre los diferentes mecanismos para que la información fluya, para evitar que unos mandatos terminen debilitando o sustituyendo a otros y para que cada uno de los mecanismos contribuya a la realización efectiva de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías

de no repetición. A la vez, es importante alertar de riesgos de una comprensión ambiciosa de la integralidad, como que estos mecanismos acaben haciendo cosas que no les corresponde o para lo que no están diseñados.

### LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

Es importante comprender el rol que debe cumplir la justicia penal en el marco de los procesos de justicia transicional. Sobre todo, si se tienen en cuenta sus limitaciones cuando se trata de investigar, juzgar y sancionar masivas violaciones a derechos humanos, cometidos durante décadas, por un gran número de perpetradores que ha dejado millones de víctimas.

Debe recordarse que el derecho internacional público ha presentado un avance notorio en los últimos años en relación con los parámetros de exigencia frente a la respuesta del Estado cuando se abordan crímenes internacionales. El aumento de las obligaciones internacionales, las restricciones crecientes y progresivas en el tratamiento benévolo a los autores de crímenes y la exigencia para que el Estado dé una respuesta más adecuada a las víctimas y provea la verdad y reparación suficientes, son nuevos estándares establecidos en el reciente desarrollo jurídico, expresado en tratados, convenciones, jurisprudencia, doctrina y el derecho consuetudinario.

El Estado colombiano ha avanzado en el cumplimiento de estas obligaciones. Sin embargo, reconocer estos esfuerzos no significa que el deber de investigar y sancionar los crímenes internacionales cometidos en el marco del conflicto en Colombia se haya cumplido satisfactoriamente. Es necesario preguntarse si el sistema colombiano ordinario se encuentra en condiciones de enfrentar la tarea que falta. La misma experiencia del país señala que son necesarios mecanismos extraordinarios que al mismo tiempo garanticen que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones internacionales y permitan la salida negociada al conflicto armado interno, con el mayor nivel de satisfacción posible de los derechos de las víctimas. La elección de un modelo de justicia y de los mecanismos pertinentes, por lo tanto, no es una tarea simple.

Los acuerdos hasta ahora alcanzados entre el Gobierno y las FARC-EP prevén el sometimiento

voluntario de todas las partes a algún tipo de justicia penal. Esto significa un logro exitoso de los diálogos de paz. Sin embargo, el éxito de las propuestas no se mide sólo por su capacidad de lograr un acuerdo; depende también de la capacidad de lograr una medida adecuada de justicia, para todas las víctimas de los delitos más graves.

Ahora bien, es importante reconocer que no todos los actos de las FARC-EP constituyen crímenes a la luz del Derecho Internacional Humanitario. La rebelión y los delitos conexos no constituyen crímenes internacionales y pueden ser objeto de amnistías e indultos, como lo establece la Constitución Política de Colombia. Aunque no se conoce el acuerdo completo sobre justicia, el comunicado conjunto No. 60 presentado al país por las partes el 23 de septiembre de 2015 anuncia que un componente central del modelo de justicia acordado es el otorgamiento de amnistías e indultos a los miembros de las FARC-EP por los delitos que no constituyan crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad o genocidio y otros a los delitos graves como la desaparición forzada, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, el desplazamiento forzado, las ejecuciones extrajudiciales y la violencia sexual. Esta disposición se sustenta en el Protocolo II de los Convenios de Ginebra que señala que a la terminación de los conflictos deberá otorgarse la amnistía más amplia posible a las partes que participaron en las hostilidades.

Si bien en Colombia tanto los Convenios de Ginebra como los Protocolos respectivos hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, la misma Constitución Política sólo permite la aplicación de amnistías e indultos a los delitos políticos de rebelión, sedición y asonada. De acuerdo con el comunicado, las partes de La Habana acogen tanto las disposiciones del Bloque de Constitucionalidad, como la restricción que impone la Constitución. Así, las amnistías e indultos serán otorgadas al delito de rebelión y conexos.

El tema de las conexidades es un tema complejo y muy sensible para la sociedad por la manera como se han representado históricamente los delitos cometidos por las FARC-EP y como se ha demonizado ante la sociedad a este actor armado. Según el comunicado conjunto, una ley de amnistía deberá definir los criterios de conexidad, lo que supo-

ne un debate arduo y difícil. Anticipando la futura discusión, es posible identificar al menos dos tipos de criterios: criterios para identificar la relación de los hechos cometidos con la rebelión, es decir delitos contra el Estado y con el objetivo de subvertir el orden; y criterios para establecer la relación con el conflicto armado, es decir, para determinar si los delitos se cometieron durante y con ocasión del mismo.

El otro componente central del modelo de justicia anunciado es la creación de un Tribunal para la Paz y unas Salas de Justicia. Según el comunicado conjunto:

La función esencial de las Salas y el Tribunal para la Paz es acabar con la impunidad, obtener verdad, contribuir a la reparación de las víctimas y juzgar e imponer sanciones a los responsables de los delitos cometidos durante el conflicto, particularmente los más graves y representativos, garantizando la no repetición (Comunicado conjunto No. 60)

El principio orientador de este modelo es que a mayor verdad menor punibilidad, lo que significa que quien esté dispuesto a decir la verdad plena y a reconocer su responsabilidad sobre los delitos graves cometidos podrá obtener una sanción restaurativa que no incluye la privación de la libertad en una cárcel ordinaria y una sentencia judicial que hará tránsito a cosa juzgada. Por el contrario, quien no esté dispuesto a esto deberá someterse un juicio penal en el Tribunal para la Paz y, si es condenado, recibirá una pena de hasta 20 años de cárcel. Ahora bien, si durante el proceso penal la persona acepta su responsabilidad y dice la verdad podrá obtener una pena alternativa de 5 a 8 años de cárcel.

Varios aspectos llaman la atención en este modelo. En primer lugar, hay que resaltar que se trata de un sistema de justicia.

En segundo lugar, el diseño anunciado incorpora los estándares del proceso penal especial de Justicia y Paz, al incluir la pena alternativa de 5 a 8 años, estándar aceptado por la sociedad y aprobado por la Corte Constitucional.

En tercer lugar, reconoce no sólo la importancia de la sanción o pena en los casos de graves delitos, sino del proceso de contrastación de información, de investigación y de establecimiento de las respectivas responsabilidades, bien sea en el proceso penal para quienes no estén dispuestos a decir la

verdad o en el proceso de verdad y reconocimiento de responsabilidad para quienes sí lo estén. Como señala Paul Seils:

Aún si se justifican de alguna manera unas penas menores, el proceso mediante el cual se llegue a tales condenas debe ser serio y exhaustivo, y exponer la naturaleza de los delitos y la participación de los acusados. Los presuntos responsables deben tener una oportunidad significativa de responder las acusaciones en su contra. El público debe tener la oportunidad de entender lo ocurrido y participar en la confirmación de la ilegalidad de los hechos ante los tribunales. En particular, las víctimas deben sentir que sus derechos están siendo legitimados, y que se le están exigiendo cuentas a alguien por hechos que nunca debieron ocurrir. (Comunicado conjunto No. 60)

Y en cuarto lugar, esta Jurisdicción para la Paz tendrá acceso y se nutrirá de múltiples fuentes de información. De esta manera, las investigaciones que adelantan la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría, los procesos ante la Corte Suprema de Justicia y la Comisión de Acusaciones del Congreso de la República, así como las denuncias y acusaciones de organizaciones de víctimas y de derechos humanos deberán llegar a la Jurisdicción, garantizando así la mayor información posible que permita contrastar la información aportada por quienes se sometan a ella.

Ahora bien, aun cuando todavía no se ha hecho público el documento que contiene el diseño completo de la Jurisdicción Especial para la Paz es posible inferir del comunicado conjunto algunos aspectos potencialmente problemáticos:

El diseño es complejo. Son varias instancias que tendrán que ser puestas en marcha al mismo tiempo. Esto exige recursos y capacidad operativa. En Colombia existe ya una larga tradición de crear leyes extensas y diseños sofisticados y complejos que resultan inoperables y con una muy débil ejecución.

El sistema podría colapsar por la cantidad de delitos de los que se tendría que ocupar. Si bien el propósito es enfocarse en los delitos más graves y representativos, la cantidad de denuncias y acusaciones que pueden llegar, unidas a las expectativas de las víctimas por obtener verdad y justicia pueden desbordar la capacidad de las Salas y el Tribunal. Es necesario entonces que el diseño incluya una es-

trategia clara de priorización que sea explicada de manera transparentemente a la sociedad.

El mecanismo de sanción alternativa por verdad plena podría terminar no incluyendo a todos los responsables de los delitos más graves y representativos. Es conocido que durante 50 años el Estado colombiano ha combatido sin descanso a las FARC-EP, militar y judicialmente. Existen cientos de investigaciones en curso contra sus miembros, una gran parte de ellos han sido condenados (aunque en muchos casos en ausencia) y cientos están actualmente privados de la libertad. Es decir existe información suficiente para contrastar y verificar la verdad que los guerrilleros de las FARC-EP aporten. Pero esta no es la misma situación de los agentes del Estado responsables de graves violaciones de derechos humanos o de los terceros civiles. Los niveles de impunidad en los casos que involucran agentes del Estado siguen siendo vergonzosos en un país con la capacidad institucional y los recursos que dispone en el sistema de justicia. La falta de investigaciones y judicializaciones, por ejemplo, en contra de altos oficiales de la Fuerza Pública por su participación en delitos tan graves como las ejecuciones extrajudiciales es ilustrativo del desbalance en la estrategia de persecución penal en el país. Lo mismo ocurre con los financiadores y auspiciadores de los grupos paramilitares. Esta es una de las razones por las cuales Colombia sigue bajo la observación de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional.

En comparación, siguen siendo muy pocas las investigaciones contra estas personas por su participación en las redes criminales del paramilitarismo. Este déficit de información podría resultar problemático para el funcionamiento eficaz de la Jurisdicción Especial para la Paz sino se prevén estrategias para suplir la falta de investigaciones previas que produzcan la información suficiente para que los jueces de las Salas de Justicia puedan contrastar la información aportada por los responsables y puedan certificar que se ha aportado la verdad plena.

Un último aspecto sobre el que vale la pena detenerse es el de las sanciones restaurativas. Al tratar de persuadir a los individuos de la ilicitud de sus actos es muy importante visibilizar el impacto de su conducta en las víctimas. Pero para que la sanción restaurativa cumpla el propósito comunicativo y permita restablecer la confianza de las víctimas en

la justicia, ellas deben poder participar en todos los procesos y momentos previstos por la Jurisdicción Especial para la Paz. Deben poder estar presentes cuando los actores del conflicto digan la verdad y reconozcan su responsabilidad y se debe garantizar asimismo su participación en el proceso penal. Una justicia de espaldas a las víctimas no sería una justicia legítima.

#### REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

Actualmente el proceso de paz en Colombia despierta mucho interés en la comunidad internacional porque es considerado como una situación excepcional en el mundo, ya que hasta ahora ningún proceso de paz ha incluido al mismo tiempo los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los futuros excombatientes, como ejes centrales del acuerdo político. Si bien no es deseable hablar de un “modelo colombiano de justicia transicional” ya que cada país, según sus necesidades e intereses particulares, debe definir la manera como quiere y puede hacer frente a su propio legado de violaciones de derechos humanos, los resultados del caso colombiano, con sus aciertos y sus errores, se convertirán en referentes para el campo académico y práctico de la justicia transicional.

En particular, la Jurisdicción Especial para la Paz concentrará esta atención, por los objetivos que se propone y por la complejidad misma del diseño. Como se ha comentado, un desafío fundamental será la puesta en marcha de este modelo para que de manera ágil y eficiente responda a las expectativas de quienes se someterán a él, de las víctimas y de la sociedad porque se supere la impunidad de los delitos más graves cometidos en el conflicto armado interno.

El tema de las expectativas debe ser cuidadosamente analizado. Después de 50 años de una respuesta débil e insuficiente del Estado a las demandas de las víctimas por justicia y verdad, las expectativas desbordadas pueden llegar a ser un factor de riesgo para las futuras Jurisdicción para la Paz y Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Convivencia y la No Repetición. Para que las víctimas y la sociedad en su conjunto puedan valorar los resultados de estos mecanismos con base en lo posible y no en lo deseable, es necesario informar de la manera más

clara y transparente los posibles alcances, las posibilidades y los desafíos del sistema integral de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición. Parte de esa explicación es que un solo mecanismo no puede satisfacer todas las expectativas y que el objetivo del sistema es lograr que unos complementen los esfuerzos y resultados de otros.

En todo caso, pese a las posibles dificultades de la implementación de un sistema complejo como el que está acordando en La Habana, esta es una oportunidad única para Colombia que debe ser aprovechada al máximo. En este sentido, la sociedad civil, incluidas las víctimas, deben convertirse en promotores y vigilantes de los diferentes mecanismos del sistema. Promotores porque es necesario que la sociedad comprenda la importancia de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición para lograr una paz estable y duradera, sin revanchismos y con la convicción de que la más amplia participación en estos mecanismos es una condición para su éxito. Y vigilancia porque la legitimidad de los resultados logrados por el sistema dependerá de la transparencia, imparcialidad y rigurosidad de los procesos de verdad, justicia y reparación. En este sentido es necesaria una sociedad civil que asuma el rol de veeduría y exija que estas condiciones se cumplan.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Comunicado conjunto No. 60. *Acuerdo de creación de una Jurisdicción Especial para la paz*. La Habana, Cuba, 23 de Septiembre del 2015. Consultado en Noviembre del 2015. En: [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150923\\_03-Comunicado-conjunto-N-60-sobre-el-Acuerdo-de-creacion-de-una-Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150923_03-Comunicado-conjunto-N-60-sobre-el-Acuerdo-de-creacion-de-una-Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx)

## MARGEN NACIONAL DE APRECIACIÓN: POSIBILIDAD PARA LA JUSTICIA EN EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA

FRANCISCO BARBOSA<sup>2</sup>

El objetivo de la presente ponencia es demostrar porque la doctrina del margen nacional de apreciación es útil y pertinente para permitirle a las partes, gobierno y FARC-EP, discutir con mayor libertad la manera como se establecerán los mecanismos de justicia como punto esencial de la mesa. Para abordar el asunto se hará una aproximación conceptual a la figura y luego se mostrará cómo se aplica al contexto colombiano, delineando sus límites de aplicación. Por último, se realizarán unas consideraciones finales.

### EL MARGEN NACIONAL DE APRECIACIÓN: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL<sup>3</sup>

La noción de margen de apreciación no ha sido abordada por la doctrina y la jurisprudencia con la profundidad que amerita. La simbiosis existente entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno permite encontrar puentes de contacto entre los dos espacios jurídicos.

Arai-Takahashi lo define, por su parte, como la posibilidad para el gobierno de evaluar situaciones prácticas y, al mismo tiempo, de aplicar disposiciones inscritas en los tratados internacionales relativos a los derechos humanos (Arai-Takahashi. 2002: 2). Sobre este aspecto, Mahoney piensa que la doctrina puede ser vista como el resultado natural entre la difusión y la aplicación estandarizada de valores de la Convención. Para el doctrinante, la doctrina sirve para tomar en cuenta cuestiones culturales y sociales en una sociedad dada (Mahoney. 1990: 1). Kastanas, por su parte, la define así:

Concepto de geometría variable en el cual los contornos son definidos por la jurisprudencia que permite a los grandes órganos de Estrasburgo acordar una posibilidad convencional de apreciación de la legalidad interna por parte de las autoridades estatales y a las medidas tomadas por parte del Estado para concretizar, derogar o restringir las libertades garantizadas por la CEDH (Kastanas. 1996: 16).

Callewaert, a su turno, considera esta noción como aquella en la cual “se deja, en efecto, a las autoridades nacionales el cuidado de apreciar la necesidad y la amplitud de ciertas injerencias dentro de las libertades consagradas por la CEDH” (Callewaert. 2000: 52).

2 PhD en derecho Público (Universidad de Nantes (Francia), Profesor de la Universidad Externado de Colombia.

3 Parte de estas ideas fueron desarrolladas en mi libro “El margen nacional de apreciación y sus límites a la libertad de expresión”, Universidad Externado, 2012 y en varias columnas de prensa publicadas en El Diario “El Tiempo”.

Con estas concepciones doctrinales es dable indicar que el margen nacional de apreciación debe ser comprendido como un espacio o “criterio” (García-Roca. 2010: 377) de interpretación y aplicación de los derechos humanos, atribuido al Estado por parte de los tribunales regionales. Su existencia se encuentra justificada por la ausencia de un consenso entre los diferentes Estados parte dentro de los tratados, lo que hace que los tribunales regionales se encuentren impedidos para la posible construcción de una regla de interpretación unificada.

Para efectos de desarrollar la noción se tendrá en cuenta la existencia de dos órdenes, el interno y el internacional.<sup>4</sup> Teniendo esto presente, las profesoras Delmas Marty e Izorche indican que el margen conlleva al reconocimiento de diversos órdenes y sistemas jurídicos (Delmas Marty e Izorche. 2001: 925). Extendiendo este razonamiento, el margen de apreciación podría dividirse en dos partes: una de carácter interno y la otra de carácter externo.

El primero podría ser definido como aquel que permite un diálogo entre el derecho interno y el derecho internacional a partir de principios fundadores que el Estado adapta dentro de su ordenamiento. Esto se presenta, a nuestro juicio, en el caso en que el Estado firme y ratifique los instrumentos internacionales de derechos humanos, obligándose a respetarlos y garantizarlos. En algunos casos la aplicación de estas disposiciones permite una importante maniobrabilidad del Estado en su adaptación.

Piénsese, por ejemplo, en el art. 2 de la CADH que indica que los Estados deben tomar las medidas necesarias para adaptar el ordenamiento interno con lo prescrito en la Convención. Esta razón permite entender que es el Estado el encargado de la interpretación y aplicación de los derechos humanos dentro del país conforme a una legislación internacional incorporada dentro del ordenamiento interno.

En cuanto al segundo, la situación difiere. En este escenario, el Estado se ve confrontado a

la aparición de la jurisdicción internacional que surge por la acción de los denunciantes de violaciones de derechos humanos, quienes activan los tribunales regionales que protegen de forma subsidiaria estos derechos a través del principio de proporcionalidad con el cual se determina la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de las medidas de restricción tomadas por parte del Estado. Tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH o Corte EDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), desde una perspectiva externa se refieren al margen nacional de apreciación como el espacio limitado de interpretación que tiene el Estado frente a los derechos fundamentales.

Una vez abordada y explicada la noción, es pertinente abordar tanto su origen en el derecho nacional como su utilización a través del derecho internacional de los derechos humanos.

#### *Origen de la discrecionalidad nacional*

El origen de la noción de margen de apreciación se ubica en el ámbito constitucional y administrativo. Esto tiene sentido por dos razones. La primera de carácter funcional, ya que en el Estado se estructuran ramas del poder público dentro de las cuales se incluye la función de “administrar justicia”. La segunda de carácter procedimental, en tanto que al momento de construir los sistemas internacionales de derechos humanos se tomaron en cuenta principios del derecho constitucional para su fundación y su desarrollo a través del derecho administrativo. En ese orden de ideas, la relación del derecho internacional frente al derecho interno ha implicado una correlación constante.<sup>5</sup>

Así, entonces, el ámbito constitucional ha utilizado la noción de margen de apreciación o margen de acción<sup>6</sup> dentro de su doctrina,

4 Los profesores Olinga y Picheral manifiestan que la doctrina le permite precisar al órgano de control en debida forma los límites respectivos en los cuales tanto él mismo, como los Estados pueden actuar. (Olinga y Picheral. 1995: 602).

5 Un ejemplo de esta correlación se materializa en la inclusión de capítulos de derechos fundamentales dentro de las Constituciones de los Estados que coinciden con los derechos humanos que se incluyeron dentro de la CADH y la CEDH.

6 Expresión utilizada por el jurista alemán Robert Alexy en su texto “Teoría de los derechos fundamentales”, Centro de Estudios



para explicar los niveles de interpretación que tienen las instancias del Estado frente a los derechos fundamentales. Los límites a esta figura se encuentran en el poder del Estado frente a circunstancias excepcionales como la guerra o emergencias de carácter interno. En estos casos, los límites de interpretación del Estado se extienden, y la aplicación de los derechos puede llegar a limitarse.

Ante el anterior razonamiento, surge la pregunta sobre el origen y fundamento de los mencionados límites. Para abordar esta pregunta, es pertinente remitirse al derecho romano en el que se utilizó la institución de la dictadura<sup>7</sup> para hacer frente a crisis institucionales y, por ende, reducir los márgenes de apreciación frente a los derechos de sus ciudadanos. Para justificar la acción limitatoria, Roma creó la figura de *Razón de Estado* que se encuentra en la obra del jurista romano Tácito, quien la definió a partir de la noción de *Arcana Imperio* en la cual el Estado retiene la posibilidad de decidir sobre asuntos públicos, prescindiendo de la obligación de informar a sus habitantes. Luego la figura fue retomada por Maquiavelo, quien consideró que bajo la dictadura: “[...] el dictador puede tomar las medidas que él juzgue buenas sin implicar la sujeción a la intervención consultiva o deliberativa de otra instancia, al tiempo que puede imponer sanciones que implican autoridad de cosa juzgada” (Machiavel. 1962)

El Estado constitucional moderno toma esa noción *-razón de Estado-* y la adapta a sus necesidades, al decir del jurista alemán Carl SCHMITT, quien la explica a partir de dos nociones. La primera “arcana imperio”, y la segunda “ar-

cana dominationis”. La primera es “la relación de fuerza existente de facto en tiempo normal”, mientras que la segunda “se refiere a la protección y a la defensa de aquellos cuyo poder está en peligro por eventos extraordinarios, rebeliones o revoluciones”. (Machiavel. 1962: 34)

Con esta explicación se clarifica que los límites han tenido una relación directa con la maniobrabilidad del Estado para hacer frente a circunstancias excepcionales. Sobre el particular pueden mostrarse dos ejemplos, el caso colombiano y el caso francés. En el caso colombiano se establece en el art. 213 de la Constitución Política de 1991 la posibilidad de legislar de manera extraordinaria en casos de guerra, conmoción interior, emergencia económica y social o catástrofe ecológica, de forma limitada.<sup>8</sup> En el caso francés, esa facultad se colige del art. 16 de la Constitución Política de 1958 que le permite al Presidente de la República tomar esta medida ante la existencia de amenazas graves e inminentes contra el Estado.<sup>9</sup> Estas consideraciones

8 El art. 213 de la Constitución de la Colombia (1991) indica: “El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración de Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaración de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión. Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

9 El art. 16 de la Constitución de 1958 de Francia indica: “Lorsque les institutions de la République, l’indépendance de la Nation, l’intégrité de son territoire ou l’exécution de ses engagements internationaux sont menacées d’une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle del Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que del Conseil Constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d’assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, en les moindres délais, les moyens d’accomplir leur mission. Le Conseil

Constitucionales de Madrid, 1993.

7 Sobre este punto, el jurista alemán Carl Schmitt señaló: “la dictadura es una sabia invención de la República Romana; el dictador es un magistrado romano extraordinario, que fue establecido luego de la expulsión de los reyes con el fin que exista un poder imperial durante los tiempos de peligro, para evitar problemas de entramamiento legal como en la época de los cónsules en el cual existía para estos periodos el derecho al veto de los tribunos de la plebe y la del llamamiento al pueblo” ( Schmitt. 2000: 23)

coinciden con los contenidos que se establecen dentro de la CADH –art. 27– y la CEDH –art. 15– en los cuales se plantean catálogos de derechos suspendibles ante la verificación de circunstancias excepcionales, lo que conduce a una discusión sobre la limitación de los derechos tanto por el juez interno, como por parte del juez internacional que se denomina *margen de apreciación*.

En síntesis, la noción de margen de apreciación del juez nacional se funda en la capacidad que tiene la jurisdicción interna de interpretar los derechos humanos<sup>10</sup>. Sus límites se entrecruzan entre la noción de *razón de Estado* que le permite al Estado suspenderlos y restringirlos y, por otro lado, el control de esos límites por parte de las Cortes regionales de derechos humanos que los racionalizan a través de interpretaciones extensivas de los derechos fundamentadas con base en la proporcionalidad y en lo estipulado tanto en la CADH, como en la CEDH.

#### **Origen de la Discrecionalidad internacional**

La aparición de esta doctrina que reconoce la existencia de la voluntad del Estado frente a la interpretación y aplicación de los derechos humanos en el sistema europeo de derechos humanos surge a través de la interpretación del art. 15 de la CEDH que establece la posibilidad de suspender ciertos derechos por virtud de un peligro público (Olinga y Picheral. 1995). Fue así como en el caso de la escuela lingüística belga contra Bélgica en el año 1968, el TEDH indicó que la CEDH tenía un carácter subsidiario frente a la acción del Estado producto de su voluntad. En ese caso, el TEDH recordó que existen aspectos de la vida social en los cuales “las autoridades nacionales son libres de esco-

ger las medidas que estimen apropiadas dentro de los aspectos regidos por la Convención (TEDH. 1968: 10).

Ulteriormente, se profirió el *Caso Lawless contra Irlanda* (TEDH, 1960), en el cual la Comisión Europea de Derechos Humanos (en adelante CEDH) indicó que el Estado tenía un cierto margen de apreciación en cuanto a las acciones que debía tomar para proteger la vida de la nación. Es en el año de 1971 cuando el TEDH utiliza por primera vez la expresión *margen nacional de apreciación*, en el *Caso De Wilde, Ooms et Versyp contra Bélgica* (TEDH, 1972), en el cual indica que la medida de detención contra un grupo de vagabundos no vulneró el art. 8.2 de la CEDH toda vez que el Estado pudo tener razones valederas y necesarias para defender el orden y prevenir las infracciones penales contra la moral, la salud y la reputación de los otros. Esta línea de jurisprudencia continuó a través del *Caso Handyside contra Reino Unido*, en la cual por primera vez se aplicó esta doctrina en un caso sobre libertad de expresión. Posteriormente, se profirió el *Caso Irlanda contra el Reino Unido*, en el cual el TEDH señaló:

Incumbe a cada Estado contratante, responsable de la vida de la nación, determinar si un peligro público lo amenaza y si esto ocurre evaluar los medios que tiene para disiparlo. [...] las autoridades nacionales se encuentran en principio, en mejor lugar, que el juez internacional para pronunciarse sobre la presencia de ese peligro, así como sobre la naturaleza y el alcance de las suspensiones para conjurarlo. El artículo 15 permite un amplio margen de apreciación (TEDH, 1976).

A partir de esta última decisión, el TEDH continuó utilizando la doctrina del margen nacional de apreciación, no solo atándola a las condiciones de suspensión general de los derechos colegidos del art. 15 de la CEDH, sino en cuanto a las restricciones específicas ejercidas por parte de los Estados frente a los derechos. En igual sentido, su uso se ha extendido al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en donde, al decir del profesor Núñez

Constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels”.

10 Debe notarse la paradoja existente en cuanto a la imbricación inextricable entre el derecho interno y el derecho internacional en lo atinente a los derechos humanos y las posturas disímiles asumidas por los jueces en cada jurisdicción en cuanto a la protección de los mismos. Es decir, que se coincide en su existencia, pero en muchos casos no en su alcance.

Poblete, se ha advertido un importante trabajo jurisprudencial (Núñez, 2012: 5-7).

Por su parte, en el sistema interamericano de derechos humanos, aunque la doctrina no ha sido nominada de forma específica, ha sido utilizada en menor grado que en el sistema europeo. En la CIDH se han destacado algunos informes de admisibilidad -citados por el profesor Núñez Poblete en el artículo citado *supra*- como es el *Caso Álvarez Giraldo, Sánchez Villalobos y Chaves Cambroner* (Corte IDH. 2007). En los tres casos, la Comisión restringió el margen nacional de apreciación de los Estados y protegió el derecho de ciertas minorías con el argumento que no pueden extenderse concepciones sociales de restricción y/o violación de derechos humanos en el continente americano. Fue así como en el *Caso Ríos Montt contra Guatemala* se indicó que la doctrina debe ser analizada “conforme a las circunstancias específicas del caso y a las concepciones prevalecientes en el período histórico” (Corte IDH. 1993).

La Corte IDH, por su lado, no la ha definido expresamente, ni nominado puntualmente en sus fallos<sup>11</sup>. Sin embargo, en la práctica jurisprudencial se observa que el tribunal ha hecho uso de los test de proporcionalidad, reconociendo un margen de apreciación del Estado. Es así como, por ejemplo, en el *Caso Perozo c. Venezuela* (Corte IDH. 2009), en el cual el tribunal interamericano estableció la responsabilidad internacional del Estado por la violación de la art.13 contentivo de la libertad de expresión, se reconoció el margen de apreciación del Estado, producto de los mismos límites establecidos en la CADH. En ese sentido, la Corte IDH indicó, citando previos precedentes, que: “La libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática” (Corte IDH. 1985: párr. 70); (Corte IDH. 2004); (Corte IDH.

2004); (Corte IDH. 2008); (Corte IDH. 2008). No sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que resultan ingratas para el Estado o cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, que implica tolerancia y espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática. Cualquier condición, restricción o sanción en esta materia deben ser proporcionadas al fin legítimo que se persigue. Con todo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede estar sujeta a restricciones (Corte IDH. 2009: párr. 116); (Corte IDH. 2005: párr. 79). Esta misma línea de pensamiento la estableció la Corte IDH en el *caso Chaparro Álvarez y Lapo contra Ecuador* (Corte IDH. 2007: párr. 107), en cuanto a la libertad personal, indicando que las decisiones de restricción de libertad deben estar atadas a la aplicación del principio de proporcionalidad y racionalidad.

En igual sentido, en el *Caso Castañeda Guzmán contra Méjico* (Corte IDH. 2008: párr. 162), el tribunal interamericano reconoció la inexistencia de un modelo único electoral latinoamericano, permitiendo entender que cada Estado tiene un margen nacional de apreciación conforme al cual deben respetarse los derechos políticos consagrados en el art. 23 de la CADH.

En lo relativo a la utilización del recurso ordinario eficaz contemplado en el art. 8.2 de la CADH, la Corte IDH en el *Caso Herrera Ulloa* señaló: “[...] si bien los Estados tienen un margen nacional de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho a recurrir el fallo” (Corte IDH. 2004: párr. 162).

Como se observa en estas decisiones, el tribunal expone los límites del Estado en cuanto a la protección de la libertad de expresión, libertad personal y a los derechos políticos, otorgándole un espacio al Estado para que pueda tener una visión propia -*margen de apreciación*- dentro de los estrictos límites fijados por la Corte. Esta posición evidencia la manera como se reconoce el margen nacional de apreciación por parte de la Corte IDH.

11 Sobre este punto véase el pertinente estudio “Los casos colombianos ante el sistema interamericano y el uso del margen de apreciación: ¿Ausencia justificada?, de Paola Andrea Acosta, en el cual se demuestra su inoperancia en los casos contra Colombia por el tipo de violaciones y el contexto en el que configuran. Este trabajo acompaña en su reflexión el trabajo del profesor Íñigo Salvador Crespo, “El Ecuador y la doctrina del margen de apreciación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, como el de los profesores José Sebastián Elías y Julio César Rivera, “La doctrina del margen nacional de apreciación nacional en el caso argentino”.

La existencia de esta doctrina no ha implicado que los tribunales regionales de derechos humanos impongan decisiones a través de una uniformidad ante cualquier problema jurídico. Podemos de forma más precisa indicar que la ausencia de consenso (Benavides. 2009: 295-310) entre los Estados sobre temas sensibles en derechos humanos, ha llevado a que el TEDH y la Corte IDH justifiquen una imposibilidad de definición en la interpretación y aplicación de algunos derechos y procedan al reconocimiento de un principio de deferencia hacia las autoridades nacionales. Asuntos como el de la protección de los derechos de las minorías étnicas y culturales, la discusión sobre el aborto frente al derecho a la vida, la libertad de expresión frente a sus límites intrínsecos o el matrimonio y adopción de parejas del mismo sexo son temas en los cuales los tribunales regionales, especialmente el Europeo, han aplicado esa noción. Esta falta de consenso conduce a una paradoja consistente en que por un lado se visualiza un argumento de confianza hacia el Estado en la medida en que éste puede hacer uso de su *imperium* para restringir o suspender un derecho; mientras que, en segundo término, se plantea un argumento de desconfianza en la medida en que los tribunales regionales protegen a través de un control estricto los derechos de los individuos.

#### MARGEN NACIONAL DE APRECIACIÓN Y PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA

Para efecto de aplicar en el proceso de paz colombiano, la institución del margen nacional de apreciación debe tomarse en consideración que el proceso de paz adelantado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP se hace conforme al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. En ese orden de ideas, este principio elaborado en el marco del derecho internacional le permitiría a Colombia establecer unos acuerdos que respetando los derechos

humanos, reconozca las particularidades de nuestra realidad y nuestro histórico conflicto. Como se indicó en la parte precedente, esta doctrina consiste en que los tribunales otorgan a los Estados, en casos particulares, la posibilidad de interpretar y aplicar los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales. Estas particularidades tienen que ver con circunstancias que sean propias tanto de su cultura como de su historia. En Colombia la guerra lo es.

La doctrina ha sido utilizada en decenas de casos en el sistema europeo de derechos humanos, así como en el sistema interamericano que la ha puesto a prueba en algunas decisiones sobre derechos políticos, libertad de expresión y libertad personal, sin entrar a aplicarla en los conflictos armados internos. Esto no es un obstáculo para su invocación y aplicación, teniendo presente que la realidad histórica del conflicto armado en Colombia es esencial.

Con estas consideraciones previas, en Colombia esta doctrina si sería aplicable a partir de la existencia de dos factores.

El primero, la naturaleza particular del conflicto armado colombiano, la desestructuración territorial y la ausencia de prácticas estatales en nuestro territorio. El respaldo de esta realidad se encuentra en el informe “Basta ya” (Grupo de Memoria Histórica. 2013) y en los informes de la Comisión de Historia y del Conflicto (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. 2015) que, lejos de ser insustanciales, sustentan nuestra particularidad. Otros historiadores lo han explicado de forma magistral como se observa en los recientes libros de Fernán González (González. 2014) y del profesor Jairo Estrada (Estrada. 2013), entre otros.

Sobre la desestructuración territorial Colombia intentó tres grandes reformas agrarias durante el siglo XX. La primera se presentó a través de la Ley 200 de 1936; la segunda, con la Ley 135 de 1961, y la tercera, con la Ley 160 de 1994. Estos intentos fracasaron. Sus razones se explican en la manera como se concibió la República en el siglo XIX: una

postura centralista que tenía vínculo con el poder local a través de unas élites clientelistas con las cuales repartía tierras y poder. La institucionalidad local estaba fuera de cualquier propósito.

Con la primera, se buscó democratizar la tierra, idea que fracasó con una contrarreforma —Ley 100 de 1944— que extiende a 15 años el plazo de extinción de dominio de la tierra. Luego, durante el Frente Nacional, se intenta de nuevo, pero las fuerzas políticas terratenientes de nuevo se interponen. Ni hablar de la Ley 160 de 1994, que trae a la discusión el debate con la creación de las zonas de reserva campesina. En la actualidad, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos intenta pasar una ley de víctimas y tierras —Ley 1448 de 2011—, a la mejor manera de una reforma agraria soterrada. El asunto tampoco irá muy lejos.

Existen tres razones para su fracaso. La primera, de carácter bélico, y con origen en el siglo XIX, cuando Colombia hacía gala de una lucha intestina por tierras y territorios, enfrentamientos que terminaron siendo matizados, por algunos académicos, con el discurso político bipartidista. Contrario a esto, los partidos o las ideologías no eran la razón de la disputa; era simple y llanamente el poder por la tierra lo que definía el territorio. Al final, la lógica en las regiones implicaba que grupos de poder saldrán sus guerras civiles arrebatándose tierra a través de decretos de expropiación.

La segunda es una razón de carácter económico, ya que durante el siglo XIX la tierra fue, por excelencia, la moneda de cambio y de garantía de deudas entre los gobiernos y los prestamistas locales. No se tenía conciencia de los límites espaciales de la tierra ni se anticipaba un porvenir estratégico del país.

Y, por último, está la jurídica, que evidenció la forma inocente, a través de la cual las autoridades centrales confiaron, exclusivamente, en las leyes de reforma agraria como único elemento para romper los pactos locales de poder en las regiones. Las normas jurídicas no son mecanismos mágicos para destrozarse prácticas locales. Sin institucionalidad local, las leyes son documentos sin fuerza, adornos de papel.

Más allá de cuánta tierra existe y de cuánta estuvo disponible, el problema radica en los pocos poseedores legales de la misma. Lo demás es mero discurso. Colombia no repartió su tierra porque careció de un modelo de institucionalidad local y

porque obvió, en algunos casos, la trazabilidad de la propiedad de la tierra y, por ende, las garantías que se desprenden de allí a sus ciudadanos. No tener en la actualidad catastro de la tierra es un ejemplo de esto<sup>12</sup>. Una clara manifestación de ausencia de prácticas estatales (González. 2014: 75). Estos elementos históricos permiten comprender nuestra excepcionalidad en términos de consolidación de una política de exclusión política que produjo el conflicto colombiano.

El segundo aspecto es que tanto el estatuto de la Corte Penal Internacional como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos tienen la paz y la democracia como objetivos fundantes. En el caso colombiano, la paz sería un logro mayor a cualquier otro, teniendo presente que su consecución pondría fin a un conflicto de más de cinco décadas. Así mismo, a la luz de la jurisprudencia de los dos tribunales no se han hecho análisis de resolución de conflictos internos en justicia transicional.

Complementando lo anterior, debe hacerse hincapié en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en algunos casos sobre resolución de conflictos armados en el continente americano, *Barrios Altos contra Perú* (2001), *Almonacid Arellano contra Chile* (2006), *La Cantuta contra Perú* (2006), *Gomes Lund y otros respecto de Brasil* (2010) y *Gelman contra Uruguay* (2011). Su postura jurisprudencial ha sido similar frente a todas las amnistías o auto amnistías sin distinguir la legitimidad democrática de cada proceso, como lo recuerda y critica el profesor argentino Roberto Gargarella (Gargarella. 2015).

Aun así, el caso colombiano tiene variables diversas que pueden ser exploradas a la luz de lo indicado por ese tribunal internacional en la decisión *El Mozote contra El Salvador* (Corte IDH. 2012) en la cual se indicó la posibilidad de articular paz y justicia en el marco de un acuerdo.

Sobre este particular, el voto concurrente del juez Diego García-Sayán y cuatro jueces más en esa decisión son categóricos en el sentido de determinar:

La cuestión de las amnistías y su relación con el deber de investigar y sancionar graves violaciones a derechos humanos, requiere un análisis que proporcione criterios adecuados

12 Este texto surge en parte de la Columna de “El Tiempo” del día 13 de marzo de 2015. (Barbosa. 2015)

para un juicio de ponderación en contextos en los que pudieran surgir tensiones entre las demandas de justicia con los requerimientos de una paz negociada en el marco de un conflicto armado no internacional (Corte IDH. 2012: párr. 4).

Del mismo modo, sobre las sanciones por violaciones a los derechos humanos reveló:

El reconocimiento de responsabilidades por parte de los máximos líderes puede contribuir a promover un proceso de esclarecimiento tanto de los hechos como de las estructuras que hicieron posible esas violaciones. La reducción de penas, la concesión de penas alternativas, la reparación directa del perpetrador a la víctima, el reconocimiento público de responsabilidad son otras vías que se pueden considerar (Corte IDH. 2012: párr. 31).

La justicia que se logre en el proceso en La Habana no puede ser el resultado de establecer una discusión cerrada entre justicia y paz. A eso es necesario ponerle matices. Uno de ellos es que no necesariamente se trata de dos valores contrapuestos. La justicia incluye elementos como la verdad, la reparación, las garantías de no repetición, mientras que la paz es una síntesis de todos los derechos.

Teniendo presente lo anterior, *La doctrina del Margen nacional de apreciación* es una puerta que permite entrar de lleno en la discusión de justicia en la mesa de negociación, sin presión internacional alguna.

#### LÍMITES AL MARGEN NACIONAL DE APRECIACIÓN

Los límites al margen nacional de apreciación tienen que tener en cuenta no sólo los parámetros que se deslindan de los tratados, sino la misma agenda de negociación que es esencial para mirar los alcances del futuro acuerdo. Así pues, el primero tiene que ver con la inclusión de una política sobre víctimas -evento que se está negociando en la Habana (Cuba)-, reconocimiento de responsabilidad de las partes, reparaciones y garantías de no repetición. No puede pensarse para este proceso amnistías totales o indultos a la usanza de lo que existió con el M-19 en el año 1990. Ese acuerdo careció de

cualquier elemento de reparación para las víctimas, blanqueó al M-19.

Una vez se lleguen a acuerdos generales sobre estos aspectos, se daría la posibilidad de aplicar medidas de justicia transicional limitadas a los máximos responsables, que excluyan la reclusión carcelaria permitiendo ejercicio político local, la puesta en marcha de los modelos de desarrollo -*derivados de los acuerdos y su adopción en una Constituyente*- en diversas zonas del país.

Ese nuevo proyecto político debe estar acompañado de un reconocimiento de responsabilidad conjunta de las partes para no volver a repetir el infierno de la guerra y actos de perdón en todo el territorio nacional.

Se trata, ni más ni menos que de involucrar a las FARC en el desarrollo de los territorios que históricamente han sido ocupados por ellos y en donde se han arraigado. Eso cambia la lógica del conflicto armado y saca al código penal del diálogo. No sobra decir que los guerrilleros que no son *mandos responsables* deben ser amnistiados de forma absoluta a la luz del artículo 6 del protocolo adicional II de 1977. Los militares que por virtud del conflicto armado estén detenidos y condenados también deben ser sujetos de esa exclusión penal.

Debe recordarse que esta carencia de persecución penal se sustentaría en que la paz es un derecho simbiótico que involucra todos los otros, dejando de lado la falsa disyuntiva entre paz y justicia. La idea de la paz es trascendente frente a lo que el jurista uruguayo Juan Llanbias de Acevedo llamó como *Justicia prospectiva* en la cual se hace necesario poner de presente los valores de las futuras generaciones para efectos de resolver los conflictos del presente y no perpetuarlos.

*El segundo límite*, es que cualquier acuerdo debe tener una refrendación popular. Uno de ellos es el Plebiscito, otro el Referendo y un último que no debe soslayarse es la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que entre a blindar el acuerdo logrado y modifique la parte orgánica de la Constitución. El principio democrático en un conflicto inédito

en este continente le daría legitimidad al proceso, concediéndole toda la respetabilidad y la protección internacional.

Estos dos límites evitarían la injerencia de los órganos internacionales en la paz colombiana que se firme. El margen nacional de apreciación le permite al Estado lograr cualquier acuerdo sobre justicia, tomando en consideración esos dos aspectos que hacen parte de la mesa de negociación.

### CONSIDERACIONES FINALES

La doctrina del *Margen nacional de apreciación* reconocida por las Cortes Internacionales de Derechos Humanos *no es un instrumento de impunidad*. Es un camino que permite poner la casa en orden con criterios de justicia prospectiva y restaurativa, verdad, reparación a las víctimas y garantizando la no repetición. Ese camino es concordante con las normas internacionales. Su utilización permitirá ponerle fin a nuestro largo conflicto armado y encontrar la reconciliación.

A pesar de su importancia, sus límites en el caso de aplicación del conflicto armado colombiano son el respeto a los derechos de las víctimas y la refundación democrática, evento vital para hacer partícipe a los colombianos en el acuerdo. La paz es incluyente, deben estar todos. Una paz fraccionada, será de nuevo una puerta a nuevas violencias en el país.

### BIBLIOGRAFÍA

#### DOCTRINA

- Alexy, Robert (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales de Madrid).
- Ambos, K (2014). *Justicia de transición y constitución*. (Bogotá: Temis)
- Arai-Takahashi, Yukata (2002). *The margin of appreciation doctrine and the principle of proportionality in the jurisprudence of the ECHR*. (Antwerpen: Intersentia).
- Barbosa, Francisco (2012). *El margen nacional de apreciación y sus límites a la libertad de expresión*. (Bogotá: Universidad Externado)

- Barbosa, Francisco (2013). “La memoria, la historia y el derecho a la verdad en la justicia transicional en Colombia: Una paradoja irresoluble en el conflicto armado colombiano”. En: *Revista Derecho del Estado*. (Bogotá: Universidad Externado) No° 31.
- Benavides, María Angélica (2009). “El consenso y el margen de apreciación en la protección de los derechos humanos”. En: *Revista Ius et Praxis*. (Talca: Universidad de Talca) No° 1. pp. 295-310.
- Callewaert, Johan (2000). “La subsidiarité dans l’Europe des droits de l’homme: La dimension substantielle” En: *L’Europe de la subsidiarité*. (Bruxelles: Bruylant).
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Constitución Política de Francia de 1958.
- Delmas Marty, M. L. e Izorche (2001). *Variations autour d’un droit commun. Travaux préparatoires*. (París: Société de législation comparée)
- Estrada, Jairo (2013). *Solución política y proceso de paz en Colombia: propósito de los diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP*. Colección contexto latinoamericano. (Bogotá: Ocean Sur)
- García -Roca, Javier (2010). *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de derechos humanos: Soberanía e integración*. (Madrid: Civitas)
- Gargarella, Roberto (2015). “Sin lugar para la soberanía popular. Democracia, derechos y castigo en el caso Gelman”. En: *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*. No°2.
- Gobierno Nacional de Colombia y FARC (2012). *Acuerdo General para la terminación del conflicto*. Visitado en Noviembre del 2015. Consultado en: [www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf](http://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf).
- González, Fernán (2014). *Poder y violencia en Colombia*. (Bogotá: Universidad Javeriana)
- Grupo de Memoria Histórica (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Kastanas, Elias. (1996). *Unité et diversité: notions autonomes et marge d’appréciation des États dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l’homme*. (Bruxelles, Bruylant).

- Machiavel, Nicola (1962). *Le Prince*. (París: Union Générale d'éditions)
- Mahoney, Paul (1990). *Judicial activism and judicial Self-Restraint en the European Court of Human Rights*. (Antwerpen: Intersentia).
- Núñez Poblete, Manuel (2012). *Sobre la doctrina del margen nacional de apreciación. La experiencia latinoamericana confrontada y el Thelos constitucional de una técnica de adjudicación del derecho internacional de los derechos humanos*. (Ciudad de México: UNAM).
- Núñez Poblete, Manuel (2012) *El margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos: proyecciones regionales y nacionales*. (Ciudad de México: UNAM).
- Olinga, A. y Picheral, C. (1995). *La théorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence récente de la Cour Européenne des Droits de l'homme*. (París: RTDH)
- Schmitt, Carl (2000). *La dictature*. (Paris: Seuil)
- Torres, Alfredo (2015). *Repensando las amnistías en procesos transicionales*. (Bogotá: Universidad Externado)
- Uprimny, Rodrigo; Sanchez, Luz Marçia y Sánchez, Camilo (2014). *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*. (Bogotá: Colección Dejusticia)

## JURISPRUDENCIA

### **Sistema Europeo de Derechos Humanos**

- TEDH (1960). *Caso Lawness c. Irlanda*. Sentencia del 15 de Noviembre de 1960. Consultado en Noviembre de 2015. En: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-fr>
- TEDH (1968). *Caso relativo a ciertos aspectos de la legislación lingüística de la enseñanza en Bélgica*. Sentencia del 23 de julio de 1968. Consultado en Noviembre de 2015. En: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-f>
- TEDH (1972). *Caso De Wilde, Ooms et Versyp c. Bélgica*. Sentencia del 10 de Marzo de 1972. En: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-fr>
- TEDH (1976). *Caso Irlanda c. Reino Unido*. Sentencia del 25 de enero de 1976. Consultado en Noviembre de 2015. En: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-fr>

### **Sistema Interamericano**

- Corte IDH (1985). *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85.
- Corte IDH (1993). *José Efraín Montt c. Guatemala*. Informe N° 30/93, caso N° 18.804, 12 de Octubre de 1993.
- Corte IDH (2004). *Caso Herrera Ulloa c. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004.
- Corte IDH (2004). *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004.
- Corte IDH (2005). *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Sentencia de 22 de Noviembre de 2005 (fondo, reparaciones y costas).
- Corte IDH (2007). *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez c. Ecuador*. Sentencia del 21 de Noviembre de 2007.
- Corte IDH (2008). *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*. Sentencia del 5 de Agosto de 2008.
- Corte IDH (2008). *Caso Castañeda Guzmán c. México*. Sentencia del 6 de Agosto de 2008.
- Corte IDH (2008). *Caso Kimel vs. Argentina*. Sentencia del 2 de mayo de 2008.
- Corte IDH (2009). *Caso Perozo y otros c. Venezuela*. Sentencia del 28 de Enero de 2009 (excepciones preliminares, fondo y reparación).
- Corte IDH (2012). *Caso "El Mozote" c. Salvador*. Sentencia del 25 de Octubre de 2012.

## ARTÍCULOS Y ANÁLISIS DE PRENSA

### **Columnas**

- Barbosa Delgado, Francisco (2015). "El proceso de paz y sus límites en el derecho internacional". En: *El Tiempo*. (Bogotá). 16 de marzo de 2015.
- Barbosa Delgado, Francisco (2015). "Aciertos y desaciertos de la propuesta de Gaviria". En: *El Tiempo*. (Bogotá). 3 de mayo de 2015.
- Barbosa Delgado, Francisco (2015). "El proceso de paz y la constituyente". En: *El Tiempo*. (Bogotá). 11 de mayo de 2015.
- Barbosa Delgado, Francisco (2015). "El mal de siempre". En: *El Tiempo*. (Bogotá). 13 de mayo de 2015.
- Barbosa Delgado, Francisco (2015). "Justicia prospectiva y proceso de paz en Colombia". En: *El Tiempo*.



(Bogotá). 25 de mayo de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “El proceso de paz bajo nuevos desafíos”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 6 de julio de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “Proceso de paz en La Habana y justicia transicional”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 20 de agosto de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “La justicia de la paz colombiana”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 30 de agosto de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “Inconvenientes del Acto Legislativo para la paz”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 16 de septiembre de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “Lo que le falta del proceso de paz”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 28 de septiembre de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “Blindaje de las inmunidades en el proceso de paz”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 15 de octubre de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “Los afanes de la paz”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 14 de noviembre de 2015.

### **Análisis**

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “Una idea para destrabar la discusión de justicia en el proceso de paz”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 8 de mayo de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). En: *El Tiempo*. (Bogotá). 3 de mayo de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “¿Cuáles serían los límites para la justicia en el proceso de paz?”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 1 de junio de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “¿Cinco acciones para sacar adelante el proceso de paz?”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 3 de mayo de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “Comisión de la verdad ¿Por qué es clave para la paz?”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 18 de junio de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “Justicia, el paso decisivo en el proceso con las FARC”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 15 de julio de 2015.

Barbosa Delgado, Francisco (2015). “Santos y su propuesta de Congreso ¿Qué tan viable es?”. En: *El Tiempo*. (Bogotá). 12 de agosto de 2015.

## CONFLICTIVIDAD AMBIENTAL, ACUERDOS, REFRENDACIÓN DE PAZ Y JUSTICIA AMBIENTAL<sup>13</sup>

GREGORIO MESA CUADROS<sup>14</sup>

“La guerra es mala para la biodiversidad. Pero la paz puede ser peor si no nos preparamos para ella”.

Jeffrey McNeely - IUCN

### INTRODUCCIÓN

Lo discutido y acordado hasta la fecha en La Habana es muy importante para el presente y el futuro del país, pero creemos que todavía hace falta tener en cuenta un asunto trascendental. La *cuestión ambiental*, en sentido estricto, a pesar de no haber sido uno de los temas seleccionados para la discusión<sup>15</sup> entre gobierno y guerrilla en La Habana<sup>16</sup> es de vital importancia para el post-acuerdo y el postconflicto y, aunque para algunos parezca novedoso o desconocido, las preocupaciones por el

uso con cuidado y la conservación de la naturaleza o el ambiente son de vieja data e importa no sólo a la sociedad y a la academia en tiempos recientes, sino que hace parte intrínseca de las agendas sociales de pueblos, comunidades, organizaciones y sectores sociales tradicionales rurales étnicos y campesinos, por su estrecha conexión con la naturaleza en la cual viven y de la cual obtienen cotidianamente alimentos, medicina, abrigo y cobijo, así como de pobladores urbanos marginados y otros grupos poblacionales.

A continuación algunos elementos necesarios para un debate desde la perspectiva ambiental que permita orientar los acuerdos de paz y su puesta en marcha para una resolución del conflicto en Colombia y las posibilidades de materialización de lo que en la literatura convencional se conoce como post-acuerdo, indicando que, en cualquier caso, no todo se resolverá en La Habana y que los acuerdos requieren serios compromisos políticos y sociales para su implementación efectiva por parte de Estado, desarmados, empresas, sociedad y comunidad internacional.

### CONFLICTIVIDAD AMBIENTAL: CAUSAS Y CON- SECUENCIAS

En primer lugar, es necesario precisar que el conflicto armado no es el único conflicto por el que atraviesa el país y somos de la idea que, en parti-

13 Ponencia para el Coloquio Clacso – Universidad Nacional de Colombia sobre *Proceso de Paz, Justicia y Democracia en Colombia – Panel: Justicia, terminación del conflicto y refrendación de los acuerdos*. Medellín, Colombia, Noviembre 11 de 2015. Algunos de los asuntos tratados aquí fueron presentados en “Ambiente, negociación, postacuerdos y postconflicto” En: Mesa Cuadros, Gregorio (2015) *Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unijus, pp. 75 a 93.

14 Abogado, Magíster y Doctor en Derecho. Profesor Asociado Departamento de Derecho de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Director del *Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales – GIDCA* de la UN. Actualmente se desempeña además como Vicedecano Académico e integrante del *Centro de Pensamiento para seguimiento a los diálogos de paz*, desde la Universidad Nacional de Colombia.

15 Véase, *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. (Gobierno Nacional de Colombia y FARC. 2012).

16 Los temas de la Agenda son: cuestión agraria, participación política, solución al problema de las drogas ilícitas, derechos de las víctimas y, finalización del conflicto y dejación de armas.

cular, la discusión, la negociación y los acuerdos a que se llegue, deben tener en cuenta dimensiones que superen las visiones sectoriales y parciales del conflicto y avancen hacia comprensiones integrales y sistémicas de la complejidad de los asuntos referidos a la problemática colombiana, sus causas, sus consecuencias y la manera de resolverlas políticamente y jurídicamente, desde un enfoque de derechos ambientales.

Somos cercanos a una idea que el conflicto colombiano ha sido interpretado de diversa manera y no puede ser reducido a la ausencia de conflicto o a ser visto solo como conflicto armado. Sobre ello creemos que en Colombia se vive un conflicto ambiental, con claras dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales, una de cuyas expresiones es la armada. Por lo anterior, resolverlo requiere superar reduccionismos y comprender y proyectar su resolución teniendo en cuenta la complejidad, globalidad, sistemicidad, integralidad e interdependencias entre sus múltiples dimensiones.

Si a comienzos del siglo 20 los revolucionarios mexicanos usaban la consigna “la tierra es para quien la trabaja”, cabría hoy preguntarse de quién y para quién es el ambiente, seguramente para responder afirmando que “el ambiente debería ser para quien lo usa con cuidado”.

Los conflictos ambientales se suceden en espacios y temporalidades específicas a partir de los intereses de unos seres humanos quienes se apropian injustificadamente de bienes o elementos del ambiente que pertenecen a otros, a muchos o a todos. Ahí se puede encontrar parte del origen y las causas básicas del conflicto armado, político, social, económico, cultural, es decir, ambiental. En tiempos actuales, el modelo de desarrollo hegemónico promueve la apropiación sin límites de la naturaleza para extraer todo sin control y a la vez acepta que se puede devolver ilimitadamente contaminado lo que sea al ambiente.

La historia ambiental de Colombia, desde la llegada de los europeos a la fecha, puede ser descrita como la historia de la apropiación de la naturaleza o el ambiente, por parte de unos pocos que han tratado (y lo han logrado) de excluir a otros (la mayoría de la población) del acceso y uso de los elementos de la naturaleza (tierras y suelos, subsuelo, aguas, bosques, fauna, aire puro, etc.). En cualquier caso, la

historia ambiental colombiana tiene en las prácticas de pueblos y sociedades precolombinas, la primera expresión del derecho ambiental colombiano, en el sentido que tales pueblos y sociedades accedieron al ambiente de una determinada manera y la mayoría de ellos, precisaron claros límites a esa apropiación, basados en reglas culturales específicas, donde acceder al ambiente era posible pero con grandes limitaciones culturales, asociadas especialmente a las condiciones ecosistémicas y a una estrategia cultural de pervivencia en el largo plazo, sobre la base de usos adecuados o sostenibles de la naturaleza.

Con la extracción y contaminación ilimitada se acaban los bosques naturales, se apropian tierras, bosques, recursos y mano de obra barata de pueblos y sociedades tradicionales y campesinas rurales y urbanas empobrecidas; se cambian las formas productivas sostenibles por monocultivos y cultivos de uso ilícito que demandan altas tasas de insumos agroquímicos contaminantes de suelos y aguas; se promueve minería insostenible que aunque sea legal (formalmente) es anti-ambiental y, se promueven prácticas de producción y consumo basadas en la generación permanente de desechos no reutilizables, olvidando tener en cuenta las previsiones necesarias para evitar daños e impactos ambientales negativos y el sometimiento a otros a riesgos ambientales innecesarios.

Sus consecuencias son ampliamente conocidas: desplazamientos ambientales, mayor desigualdad, miseria y empobrecimiento de muchos a costa del enriquecimiento de unos pocos; hacinamientos, contaminaciones y muertes; es decir, todo ello no es más que ‘indignidad humana’ en particular e ‘indignidad ambiental’ en general, que es el combustible que atiza y profundiza los conflictos ambientales.

La historia ambiental nacional y global ha demostrado que la naturaleza es depredada y contaminada no sólo en período de conflictos armados y guerras, que incluso es usada como un instrumento de guerra y sus elementos son extraídos con agilidad, sino que en períodos de paz, las extracciones, intercambios, consumos, contaminaciones y desechos se incrementan sustantivamente, supuestamente para garantizar la paz social, es decir, de nuevo se gestan las bases del nuevo conflicto ambiental que no sólo es de lo social (o de una parte de ella) contra la naturaleza, sino de la economía (o mejor, la ‘cre-

matística') y la pseudo-política contra la naturaleza y la cultura.

Vale la pena recordar que los presupuestos que destinan los Estados y gobiernos para la guerra y su continuidad, así como los que disponen los armados ilegales son extraordinarios. Desde los años setenta los movimientos y partidos verdes mostraron el porcentaje del PIB de países o regiones que destinan para la guerra y cómo con ello se podrían eliminar o reducir sustancialmente las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes presentes y futuros en el Tercer Mundo.

Por lo anterior, no se puede desconocer que en las guerras y los conflictos armados, la naturaleza ha sido usada, depredada y contaminada más que en otros escenarios de no conflicto; pero sin guerra o sin conflicto armado también se reconoce que la naturaleza o el ambiente no se usa menos ni mejor, pues como consecuencia del cierre de conflictos (por negociaciones y acuerdos previos), las normas ambientales se vuelven más flexibles y pasan de contener algunos límites a las actividades humanas, a autorizaciones amplias para la extracción y la contaminación ambiental, bajo el fundamento de que se requiere salvar las heridas, superar el déficit de derechos.

Como sabemos, ello se traducirán en mayor deterioro, contaminación y generación de pasivos ambientales fruto de huellas ambientales insostenibles por parte de agentes nacionales y transnacionales, principales actores de la depredación de los elementos de la naturaleza, sin pagar ni compensar los daños e impactos ambientales negativos que son los que contribuyen de manera amplia a la generación y profundización de la pobreza, el desplazamiento y la miseria de buena parte de la población colombiana.

De otra parte, pueblos indígenas y demás sociedades tradicionales étnicas y campesinas, así como sectores ambientalistas, nos precisan que los ecosistemas ya están ordenados y que somos los humanos quienes los desordenamos, dañamos y agotamos. Por lo anterior, la negociación para la paz sostenible y duradera, debería tener en cuenta la 'Constitución Natura' y la 'Constitución Cultural', para una adecuada Constitucional Ambiental hacia y en el posacuerdo.

Por tanto, no habrá viabilidad urbana, rural, agraria, industrial, comercial, social, política o económica sin conservación del poco

patrimonio natural y cultural que nos queda y, reconocer que se gasta menos en usar con cuidado la naturaleza que pagar por mitigación, restauración o compensación.

#### ELEMENTOS DEL QUEHACER POLÍTICO JURÍDICO PARA EL POST-ACUERDO

Aventurarse a indicar propuestas sobre el quehacer es arriesgado, sobre todo en tiempos en los que se pregonan que, o no hay conflicto, o si lo hay, este se resuelve eliminando las restricciones ambientales y se ampliando la extracción sin control de los elementos de la naturaleza, para que la depredación, el daño y la contaminación se continúen generando sin control ni límite.

Desde nuestra perspectiva, las negociaciones entre gobierno y guerrilla (tanto de las FARC como de las eventuales con el ELN) deberían *recoger lecciones aprendidas en otros escenarios y además reconocer las especificidades de nuestro contexto ecosistémico, geográfico, territorial y cultural basado en la diversidad*. Lo acordado, en cualquier caso debe tener como horizonte de sentido político y jurídico la conservación y uso adecuado del ambiente, desde la recuperación de la memoria ambiental para la no repetición de acciones negativas y hasta la promoción del papel de sociedades tradicionales étnicas, campesinas y urbanas como aportantes concretas en la construcción de la paz ambiental desde la civilidad.

Por tanto, una política ambiental colombiana para el tránsito al posacuerdo deberá contener, entre otras orientaciones, el reconocimiento de todas y todos los colombianos como sujetos de derechos, capacitados para acceder con dignidad al ambiente y a sus elementos y, la garantía, como deber del Estado y los particulares y las empresas, de protegerlo como requisito indispensable para la convivencia y la transformación de los conflictos.

De igual manera, se deberán concretar las huellas ambientales en el conflicto y las eventuales huellas ambientales en el posacuerdo, a efectos de valorarlas y medir sus impactos, así como mitigarlas, restaurarlas, compensarlas y evitar daños presentes y futuros, para garantizar su no repetición. En este camino, los acuerdos de paz deberán hacer un reconocimiento material, político y jurídico del papel de pueblos, sociedades y comunidades tradicionales étnicas y campesinas que habitan y conser-

van los bosques naturales; así como de organizaciones y movimientos sociales y populares de diverso tipo, pues sólo con ello se irá en la vía de saldar las deudas sociales, históricas y ambientales adquiridas por el Estado, la sociedad y la comunidad internacional. Ya que, es innegable su papel histórico en la contribución tanto a la persistencia de la memoria ambiental como de la conservación y mitigación de los efectos de la conflictividad ambiental generada por otros seres humanos y empresas, usualmente de otros países; y su papel en la defensa de la autonomía, soberanía y seguridad alimentarias y la conservación de las semillas y la diversidad biológica; todo ello, como presupuestos de la reparación integral a las víctimas actuales y futuras, directas e indirectas de los daños e impactos causados y, la garantía de no repetición de tales acciones depredadoras y contaminadoras.

De otra parte, para superar la moda de 'teñirse de verde', los principios ambientales en estricto sentido (como el de prevención, precaución, integralidad, interdependencia, complejidad, sostenibilidad, responsabilidad, solidaridad, cooperación y equidad generacional e intergeneracional) precisan límites concretos a las actividades humanas, pues sólo con ellos será posible establecer y concretar estándares ambientales básicos y exigentes que permitan afrontar el tránsito hacia posacuerdos en condiciones de dignidad ecosistémica y humana para las generaciones presentes y futuras.

No debemos olvidar que el posacuerdo puede significar un gran negocio, de la misma manera como la guerra y los conflictos armados son quizás el primer gran negocio de la humanidad; por ello es pertinente precisar qué hacer con el gran negocio del denominado 'postconflicto', en términos de quienes participan, si su tramitación se hace por la senda de lo público y en interés público o sólo con la participación de unos pocos agentes privados, en particular los agentes de la guerra.

De otra parte, el reforzamiento de la institucionalidad ambiental y la recuperación de la poca memoria institucional con conocimiento adecuado y pertinente, sumado al conocimiento académico y a los saberes populares, partiendo del reconocimiento material de la diversidad

natural y cultural, deben orientar la producción de sentido ambiental. En ello, el Estado debería promover la financiación adecuada para que la academia produzca conocimiento público crítico, útil y pertinente sobre diversidad biológica y cultural para el país y el mundo, potenciando el papel de las sociedades tradicionales en ello.

Por último, otro elemento a tener en cuenta, pasa por reconocer y superar ciertas decisiones gubernamentales que en el último tiempo envían mensajes contradictorios; por un lado, se dice acordar asuntos en La Habana a propósito de temas como el de tierras o el de drogas, pero por otro, las reformas legislativas y los desarrollos normativos gubernamentales no hacen más que avanzar en autorizaciones a la depredación y a la contaminación profundizando el 'modelo extractivista', incluida la nueva reglamentación sobre licencias ambientales expres y la eliminación de tal límite y exigencia para ciertos proyectos, obras o actividades que flexibilizan aún más o anulan estándares ambientales mínimos.

#### A MANERA DE CONCLUSIONES

La negociación del conflicto y la planificación del desarrollo en el posacuerdo deben estar basadas en criterios ambientales de límite y control y no sólo de autorizaciones a la depredación, el deterioro y la contaminación, ya que un modelo de desarrollo que profundice la re-primarización de la economía a partir de mayores presiones sobre el ambiente y sus elementos, intensificando su extracción y deterioro, y con certeza, serán la causa de nuevos conflictos ambientales que sean la causa de nuevas guerras y conflictos armados internos.

Ambientalmente hablando, un país que se desarrolla es el que avanza y llega a la redistribución total de la riqueza, elimina la pobreza y consagra y materializa la equidad como política permanente de Estado. Por ello, la afirmación gubernamental que indica que el 'modelo de desarrollo' no está en discusión, no puede ser sostenible, ya que no hacerlo,

significaría aceptar la *injusticia ambiental*<sup>17</sup> e implica aplazar las grandes decisiones públicas a favor del interés general y no sólo del interés particular que rige las actuales políticas ambientales (tanto económicas, políticas, sociales y culturales). Sólo un cambio sustantivo en el modelo económico orientará la reparación a los más necesitados y excluidos, incluyendo a las víctimas del conflicto ambiental colombiano en sus diversas expresiones junto a la Naturaleza; por ello, esta es una de las tareas urgentes de las conversaciones de paz, de la negociación del conflicto y la construcción de la paz, hacia el post-acuerdo.

Algunas de las acciones para avanzar en la formulación de las condiciones básicas para el posconflicto, pasan por proscribir y tomar decisiones y acciones de política pública colectiva ambiental para que todas las formas de violencia incluyendo la económica, social, cultural, mediática, además de la armada, dejen de ser los métodos de acción política.

De otra parte, una perspectiva integral, sistémica y de interconexión con los otros puntos de la agenda de negociación como la cuestión agraria, la solución al problema de las drogas ilícitas o los derechos de las víctimas, precisa nuevos enfoques teniendo en cuenta lo territorial, el género, lo étnico, y lo sociocultural, entre otros aspectos, que promuevan, defiendan y protejan la diversidad natural y cultural colombiana para orientar el quehacer en y para el post-acuerdo. En la medida que, Estado y comunidad internacional asumen con responsabilidad sus deberes y obligaciones contraídas por agenciar, promover y permitir el deterioro ambiental del país y de regiones específicas, tratando de resolver, en primer lugar, las reparaciones colectivas e individuales, simbólicas y materiales, que realicen los derechos de las víctimas de poblaciones, sectores y regiones más vulnerables, especialmente, pueblos, comunidades y sociedades rurales y urbanas mar-

ginadas.

No olvidar que el estándar ambiental es el nivel mayor o menor de conservación del ambiente. El estándar ambiental a definir en los acuerdos de paz y en los reglamentos que desarrollen los posacuerdos debería ser más exigente que en los tiempos actuales para superar los graves daños e impactos ambientales negativos del deterioro ambiental con ocasión de la guerra y los conflictos armados junto a los agenciados o permitidos por los procesos extractivos<sup>18</sup>.

En cualquier caso, una agenda para el post-acuerdo debería ser una agenda socio-ecosistémica (es decir, ambiental), que busque resolver de manera adecuada las inequidades en la apropiación, uso y distribución del ambiente; por ello, la redistribución, la equidad y la justicia ambiental, es decir, justicia social y natural, deben ser los ejes de las nuevas formas de equidad ambiental, tratando de superar la corrupción asociada a la apropiación injusta e inadecuada por parte de élites (transnacionales y nacionales) que dominan el resto del país en la disputa por los recursos naturales y el ambiente.

Es necesario avanzar aún antes que se den los acuerdos de paz con mecanismos concretos para la resolución de la conflictividad ambiental, y como quiera que los acuerdos generales de paz deberán ser ratificados por la sociedad colombiana y parte de los mismos serán convertidos en normas y reglamentos, ello debería llevar a la idea de concreción de una Constitución Ambiental y a una formulación de una nueva forma Estado que supere el déficit del actual.

A continuación, algunos de los temas vitales para acuerdos de una agenda ambiental para la paz y el post-acuerdo:

- a. *Fondo especial de compensaciones ambientales:* con base en una recuperación de la memoria ambiental, creación y puesta en funcionamiento -con recursos adecuados- de un Fondo especial de compensación y mitigación de impactos y daños ambientales y prevención de riesgos, con especial aten-

17 De lo acordado en La Habana, la puesta en práctica del componente de justicia a fines de septiembre de 2015 tiene especial significación, incluyendo la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz, que contará con Salas de Justicia y con un Tribunal para la Paz. Desde nuestra perspectiva, habrá que tener en cuenta no sólo su conformación e integración con magistrados de origen nacional e internacional, sino también y especialmente, desde qué teorías o lugares se dirá la justicia, y si lo que denominamos como 'justicia ambiental' hará parte de las decisiones sustantivas de ese Tribunal especial.

18 Las propuestas de reforma legal asociadas a las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social - ZIDRES no van por el camino correcto, incluso van en contravía de lo acordado por las partes respecto del tema agrario.

- ción a víctimas del conflicto armado y del desplazamiento ambiental por proyectos y megaproyectos, incluyendo a la naturaleza y a sus derechos.
- b. *Régimen ambiental de transición*: definición de un régimen de transición y de aplicación gradual que defina estándares ambientales globales y territoriales, con atención especial a las áreas donde el conflicto armado ejerce mayor influencia, definiendo claramente de dónde salen los recursos y quiénes están encargados de su pago, mitigación o restauración.
- c. *Sistema nacional de alertas tempranas ambientales*: estando más acostumbrados a la dinámica del conflicto y la guerra que a la democracia y a la paz ambiental, este sistema debería orientar la concreción del principio de prevención, precisando claros límites ambientales sobre lo que se puede y no se puede hacer, tanto desde el quehacer humano nacional y transnacional en las etapas de conversación y negociación del conflicto y en el posacuerdo.
- d. *Plan nacional y territorial de participación ambiental*: para la profundización de la democracia es necesaria la formulación e implementación de un plan nacional y planes territoriales de promoción de la participación activa y decisoria en asuntos ambientales. Dichos planes deben incluir educación ambiental y consultas populares y consultas previas con consentimiento previo, libre e informado de todas y todos los asociados, con procedimientos especiales a pueblos, sociedades y comunidades tradicionales, étnicas, agrarias, rurales y urbanas marginadas, para que participen activamente y de manera decisoria en los asuntos que las afectan.
- e. *Plan básico de justicia ambiental*: concretar la justicia ambiental (ecosistémica y social superando las limitaciones de la justicia transicional) indicando claramente quiénes deberán pagar, mitigar, compensar y restaurar los impactos de la guerra, pero también la implementación de los acuerdos de paz, a partir de un programa de:
1. priorizar y garantizar los alimentos y el agua potable para todas y todos y hacer frente al cambio climático con la gestión ambiental de riesgos
  2. moratoria de las privatizaciones de bienes comunes y colectivos y aplicar el criterio de asunto de interés general y público al uso, transformación y protección de los ecosistemas.
  3. moratoria inmediata de la extracción minera en áreas de reserva natural y ecosistemas esenciales para la vida presente y futura.
  4. Un plan de suspensión de licencias ambientales (y revocatoria de las concedidas) cuando no estén cumpliendo con los requisitos de los planes de manejo ambiental y atenten contra la integridad y diversidad ecosistémica.
  5. Aplicación inmediata de la exigencia de seguro ambiental a todo proyecto, obra o actividad para la exploración o extracción de recursos naturales.
  6. recuperación y defensa de las prácticas concretas desde los ambientalistas populares colombianos

Por todo lo anterior, desatar los nudos de la guerra y el conflicto no será sólo poner a los actores armados de ‘guardabosques’ (que no es una propuesta inadecuada), sólo que se deberían desarrollar acciones de más amplio impacto sobre las reales causas que originan los conflictos y las guerras que vivimos. Por último, para concretar una cultura de paz y no solo de monólogos o conversaciones de paz que no llevan a lugar seguro, deberán superarse las ambigüedades y pasividades estatales por parte de las autoridades ambientales y de grupos específicos de la sociedad si efectivamente se busca un cambio significativo en las prácticas depredadoras, contaminadoras y corruptas a prácticas ambientalmente sostenibles; es decir, la paz es sostenible, posible y viable no sólo con justicia transicional, sino con *equidad y justicia ambiental*, es decir, justicia económica, agraria, educativa, de salud, fiscal, tribu-

taria, propietaria y social a partir de un complejo conjunto de reformas ambientales (políticas, sociales, culturales y económicas) desde visión integral y sistémica de paz y acuerdos, donde todos ponen, empezando por los que más tienen.

### BIBLIOGRAFÍA

- Ángel Maya, Augusto (1996). *La fragilidad ambiental de la cultura*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/IDEA).
- Carrizosa Umaña, Julio (2001). ¿Qué es Ambientalismo? La visión ambiental compleja. (Bogotá: PNUMA, IDEA, CEREC.)
- Carrizosa Umaña, Julio (2006). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Departamento Nacional de Planeación. DNP. 2014. Visitado en Noviembre del 2015. [https://sinergia.dnp.gov.co/SISMEG/Archivos/DNP\\_Boletin\\_Consolidaci%C3%B3n%20de%20la%20Paz\\_edici%C3%B3n%209.pdf](https://sinergia.dnp.gov.co/SISMEG/Archivos/DNP_Boletin_Consolidaci%C3%B3n%20de%20la%20Paz_edici%C3%B3n%209.pdf)
- Ecofondo (1996). *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible*. (Bogotá: Ecofondo).
- Gobierno Nacional de Colombia y FARC (2012). *Acuerdo General para la terminación del conflicto*. Visitado en Noviembre del 2015. Consultado en: [www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf](http://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf).
- Grupo de Paz, Planeta Paz (2007). *Agenda Mínima de Paz*. (Bogotá: Planeta Paz).
- Kelly, Petra (1984). *Luchar por la esperanza. Sin violencia hacia un futuro verde*. (Madrid: Debate).
- Leopoldo, Aldo (1949). “La ética de la Tierra”. En: Valdés, Margarita (comp.) (2004). *Naturaleza y valor. Una aproximación a la ética ambiental*. (México: FCE). pág. 25 a 44.
- Madariaga Reales, Antonio (2012). “Derecho internacional de los derechos humanos, derechos de las víctimas y acuerdo para la terminación del conflicto”. En: *Revista Foro No. 78, diciembre de 2012*, pág. 60 a 71.
- Martí, José (1891). *Nuestra América*. (Bogotá: EL Búho).
- Mesa Cuadros, Gregorio (ed.) (2012). *Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el Estado Ambiental de Derecho*. (Bogotá: Unijus, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia).
- Mesa Cuadros, Gregorio (2013). *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el “Estado ambiental de derecho”*. 3. ed. (Bogotá: Unijus, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales - Universidad Nacional de Colombia).
- Mesa Cuadros, Gregorio (2014). “El conflicto colombiano también es con el ambiente”. En: *UN Periódico No. 174, febrero de 2014*, pág. 5.
- Mesa Cuadros, Gregorio (2015). “Ambiente, negociación, postacuerdos y postconflicto” En: Mesa Cuadros, Gregorio (2015) *Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unijus). pp. 75 a 93.
- Nussbaum, Martha (2006). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. (Barcelona: Paidós).
- Observatorio de Investigación en Conflictos Ambientales Redistributivos–OICAR (2013). *Caracterización de conflictos ambientales*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Planeta Paz (2013). *Observatorio Nacional de Paz*. (Bogotá: Planeta Paz).
- Palacio C., Germán (2001). *Naturaleza en disputa: ensayos de historia ambiental de Colombia, 1850-1995*. (Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia/Instituto Colombiano de Antropología, ICANH).
- Palacio, G; W, Descola, P; Flórez Malagón, A (2002). *Repensando la naturaleza. Encuentros y desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental*. (Bogotá: UN).
- Rees, William E (1996). “Indicadores territoriales de sostenibilidad” En: *Ecología Política 12*, 1966, p. 27-42.
- Sánchez, Nelson Camilo y Uprimny Yepes, Rodrigo (2012). “El marco jurídico para la paz: ¿cheque en blanco o camisa de fuerza para las negociaciones de paz?” En: *Revista Foro No. 78, diciembre de 2012*, pág. 34 a 43.
- Toro Pérez, Catalina; Fierro Morales, Julio; Coronado Delgado, Sergio y Roa Avendaño, Tatiana (eds.)



- (2012). *Minería, territorio y conflicto en Colombia*. (Bogotá: Unijus, Censat Agua Viva, Plataforma Colombiana Democracia y Desarrollo).
- Uprimny Yepes, Rodrigo, Guzmán, Diana Esther y Parra, Jorge (2012). “Diálogos de paz y drogas: posibilidades en medio y más allá del prohibicionismo”. En: *Revista Foro No. 78, diciembre de 2012*, pág. 87 a 98.
- Vargas Velásquez, Alejo (2013). *Diálogos de La Habana: miradas múltiples desde la Universidad*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Wackernagel, Mathis (1996). “¿Ciudades sostenibles?” En: *Ecología Política 12*, 1966, p. 43-50.
- Wackernagel, Mathis y Rees, William (2001). *Nuestra huella ecológica. Reduciendo el impacto humano sobre la tierra*. Traducción Bernardo Reyes. (Santiago de Chile: Instituto de Ecología Política – LOM eds.).

## LA DERIVA JURÍDICA DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

LEOPOLDO MÚNERA RUIZ<sup>19</sup>

Esta ponencia fue presentada dentro del coloquio denominado *Justicia, terminación del conflicto y refrendación de los acuerdos*, organizado por Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, dentro de la *VII Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*, CLACSO, Medellín, la cual, a pesar de su importancia regional, no contó con el apoyo de COLCIENCIAS.

En Colombia, a raíz del proceso de paz entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, el debate sobre la justicia transicional ha ido desviándose poco a poco hacia un rumbo jurídico. En el año 2006, Rodrigo Uprimny, en uno de los primeros textos rigurosos sobre el tema en el país, afirmaba que dicho concepto hacía referencia “a los procesos a través de los cuales se realizan transformaciones radicales de un orden social y político, bien sea por el paso de un régimen dictatorial a uno democrático, bien por la finalización de un conflicto interno armado y la consecución de la paz.” Además, agregaba que tales procesos enfrentan “importantes dilemas, origina-

dos todos en la compleja necesidad de equilibrar los objetivos contrapuestos de justicia y paz.” (Uprimny. 2006: 13).

Un año después, en una conferencia dictada en la Universidad de Guadalajara, Hernando Valencia Villa precisaba, al hablar sobre la justicia transicional, que:

Bajo este neologismo tomado de la lengua inglesa se conoce hoy todo el conjunto de teorías y prácticas derivadas de los procesos políticos por medio de los cuales las sociedades tratan de ajustar cuentas con un pasado de atrocidad e impunidad, y hacen justicia a las víctimas de dictaduras, guerras civiles y otras crisis de amplio espectro o larga duración, con el propósito de avanzar o retornar a la normalidad democrática (Valencia Villa. 2007).

En ambos casos, desde la reflexión de dos juristas, los aspectos políticos eran considerados como prioritarios sobre los jurídicos y judiciales. La verdad, la reparación, la memoria y la no repetición constituían los elementos fundamentales de la transición política, mientras los mecanismos atinentes al derecho sustantivo y procedimental representaban los elementos adaptables necesarios para garantizar el castigo a los responsables de los delitos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, dentro de ciertos límites considerados como razonables. La justicia retributiva tradicional,

<sup>19</sup> Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, coordinador del grupo de investigación en *Teoría Política Contemporánea (TEOPOCO)* y miembro del *Programa Interdisciplinario en Políticas Educativas (PIPE)*, ambos de la misma institución. Miembro asociado del *Centre de recherches interdisciplinaires Démocratie, Institutions et Subjectivité (CriDIS)* de la Universidad Católica de Lovaina y asesor académico de *Planeta Paz*.

es decir la que se basa en la proporcionalidad entre la falta cometida y la sanción contemplada en la legislación penal, se flexibilizaba así, en función de otros principios que terminaron siendo considerados como derechos (la memoria, la verdad, la reparación y la no repetición) para favorecer la obtención de la paz.

La experiencia colombiana en el actual proceso de paz pone de presente que en casos de conflicto armado interno, la justicia transicional enfrenta un *trilema*, si me permiten el neologismo, y no un dilema, como afirma Rodrigo Uprimny, pues implica lograr un equilibrio entre la justicia retributiva, la negociación política del conflicto armado y la paz. Desde luego, siempre y cuando caractericemos esta última en un sentido positivo y político, que permite definirla como un estado donde los conflictos se resuelven sin recurrir al uso sistemático de la violencia por diversos actores sociales y políticos y donde la reducción de la incertidumbre producida por la inseguridad social (falta de salud, educación, vivienda, trabajo) y política (peligros permanentes para la vida y la integridad personal ocasionados por otros miembros de la misma asociación política) se asume como un objetivo común y prioritario de la sociedad, desde diferentes concepciones políticas<sup>20</sup>. Más allá de las tres acepciones estudiadas por Bobbio: la primera, negativa, que significa la ausencia de la guerra; la segunda, positiva y técnico-jurídica, propia del derecho internacional, en virtud de la cual es un Estado al que se llega después de un acuerdo para cesar las hostilidades entre dos o más partes, y la tercera, también positiva, pero teológico-filosófica, que la asimila a la justicia (Bobbio. 1982).

En las negociaciones de La Habana, el debate nacional se ha centrado, en buena medida debido a los opositores al actual proceso de negociación política, alrededor de la *Jurisdicción Especial para la Paz*, dejando de lado el debate público sobre el denominado *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*. Sin embargo, desde la creación de la Comisión de la *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV)*, el 5 de agosto de 2014, se consideró por las delegaciones presentes en La Habana que estos aspectos políticos de la justicia tran-

sicional debían ser definidos exclusivamente por las partes negociadoras mediante el nombramiento de los comisionados en forma paritaria. Esta fórmula, un poco más morigerada, se repite con la *Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, de acuerdo con el informe conjunto de la mesa de negociaciones publicado el 4 de junio de 2015. Aunque en este caso, las candidaturas de los comisionados serán el producto de una indeterminada “postulación amplia y pluralista”, que servirá para que los designe un comité de escogencia, compuesto por nueve miembros, seis de los cuales serán seleccionados por las partes negociadoras y otros tres por organizaciones seleccionadas por ellas mismas.

Nunca antes en Colombia se había contemplado tantas comisiones para establecer la verdad histórica o por lo menos dar cuenta de los múltiples relatos que la constituyen, tampoco para intentar respetar los derechos de las víctimas. Sin embargo, no deja de ser asombrosa la duplicidad entre historia y verdad, que merecería una reflexión cuidadosa, y el consenso entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional para mantener en forma paritaria el control en la conformación de las mismas. Alejandro Castillejo ha planteado que en la dialéctica entre fractura y continuidad, propia de las transiciones, es decir entre las rupturas buscadas intencionalmente como, por ejemplo, la construcción de la verdad para evitar la repetición de los hechos condenables del pasado, y la continuación de las causas de dichos hechos, es necesario en función de la verdad y las experiencias plurales con respecto al daño, permitir el encuentro de voces y memorias múltiples (Castillejo 2015). Empero, estas no pueden ser convocadas o seleccionadas por quienes han sido causantes o han justificado las situaciones de violencia que se pretenden superar.

Para evitar las trampas de “las políticas del olvido” y “la memoria administrada”, que desde luego inciden directamente en la reparación y en la no repetición, es decir, de los dispositivos para administrar la memoria con el propósito de producir olvidos selectivos en nombre de la paz o de la negociación de un conflicto armado, Alfredo Gómez-Muller pone de presente:

La exigencia de construcción de una memoria pública, producida por la movilización

20 Esta caracterización fue adoptada en la Cartilla de Derechos Humanos y Paz de la Secretaría Distrital de Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá (Salgado, 2015).

de las víctimas y de la sociedad víctima” y complementa, “a distancia de la racionalidad estratégica de las políticas del olvido, la exigencia de memoria se arraiga en una forma de racionalidad comunicativa, que se traduce en la práctica por la implementación de políticas participativas de construcción de la memoria, que son, indisolublemente políticas de construcción participativa de la democracia (Gómez-Muller. 2008: 39, 40).

Sin embargo esa participación debe ser autónoma y no pasar por el filtro de las partes que negocian un conflicto armado porque fueron parte activa del mismo. Es un derecho de la sociedad en su conjunto y de los actores que pueden representarla, consustancial al de la paz, que no admite tuteladas o mediaciones políticas de quienes de una u otra forma son o están vinculados con los victimarios.

La crítica de la conformación de las comisiones resultantes de la negociación política del conflicto armado en La Habana no es un hecho secundario o anecdótico. Es una manifestación clara de la manera como se entiende por las delegaciones de las FARC-EP y el Gobierno Nacional los aspectos políticos de la justicia transicional, en términos de arreglos contractuales, de tipo jurídico, entre las partes en conflicto y no de procesos de reconstrucción social, consensos colectivos hacia la paz y proyección común hacia el provenir. La verdad, la memoria y todo lo que se deriva de ellas queda convertido en un patrimonio exclusivo de quienes son avalados por las partes del conflicto armado, que en muchos casos con los mismos victimarios, mientras la participación de las víctimas y de la sociedad-víctima tiene que pasar por su cedazo. Tal y como había sucedido con la extinta *Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación* conformada a raíz de la negociación con los paramilitares, cuyos miembros no oficiales eran “cinco personalidades” designadas por el Presidente de la República. Tales cuestionamientos, tampoco ponen en duda el prestigio académico, intelectual o moral de los comisionados, o la calidad de sus informes o estudios, pues están destinados fundamentalmente a resaltar el carácter parcial y unilateral de su escogencia. Este dispositivo niega en sí mismo, desde la conformación de las comisiones, la posibilidad de construir una verdad y una memoria comunes desde referentes múltiples y diversos.

Así, por ejemplo, la memoria como parte de un proceso transicional contiene exigencias que no se pueden obviar, algunas de ellas son<sup>21</sup>: 1. No es inmediata o instantánea, por consiguiente, requiere de la ayuda de testigos con los cuales se comparten marcos de sentido y referencias comunes (Augé. 1998: 23 y Halbwachs. 2004). El sujeto que la evoca y construye necesita crear formas de identificación con quien se desempeña como receptor de la misma; 2. Es asimétrica, pues depende de las experiencias de quien recuerda los hechos y del significado que le otorga dentro de sus vida, lo cual repercute inmediatamente en las formas de reparación (Halbwachs. 2004); 3. Es susceptible de ser encuadrada en metarrelatos oficiales que tienden a neutralizarla. Por su naturaleza eminentemente subjetiva puede ser aislada e invisibilizada en versiones oficiales (Jelin. 1998: 30), lo cual sucede con gran facilidad cuando es filtrada por relatores de la “verdad”; 4. Puede terminar reducida a ser simplemente el testimonio de lo “monstruoso”, cuando es limitada a la reconstrucción de los hechos que convierten a los seres humanos en víctimas de actos aberrantes que deforman nuestra humanidad y descuida lo humano que las prohijó: *las complicidades cotidianas que las permitieron, las relaciones sociales que las favorecieron, las morales que las justificaron, las religiones que las santificaron, las políticas que las promovieron, las voces del coro que la auparon o las autoridades que las toleraron. En consecuencia, cualquier política de la verdad tiene que contener una política de las memorias, en plural.*

Con los otros elementos políticos de la justicia transicional sucede algo parecido, así como con la articulación entre ellos. Si se pretende avanzar desde la negociación política del conflicto armado hacia una paz sustentable y duradera, es indispensable el debate público y los consensos sociales, con una participación amplia y autónoma de la sociedad víctima y de las víctimas, sobre temas como las reparaciones individuales, colectivas o ambientales,

21 Los tres primeros elementos de este párrafo son tomados, con autorización de la autora, del informe parcial de la investigación titulada, *Memorias, Palimpsestos y Fórmulas de Transición. La justicia transicional y la reconstrucción social en un análisis comparado*, que la politóloga e historiadora Nathaly Rodríguez está realizando para el proyecto *Planeta Paz*, con la coordinación del autor de esta ponencia.

materiales y simbólicas; la no repetición, en un país en donde la conflictividad social no va disminuir, ni debe hacerlo; la relación entre memoria, verdad histórica y verdad judicial, o la integración de todos los elementos en un sistema efectivo. El rumbo jurídico que está tomando la justicia transicional expone al país a sacrificar esta última en función de la terminación del conflicto armado y de un proyecto de *alternatividad penal*, complementado con políticas del olvido y de administración de la memoria. Por consiguiente, bajo la ilusión de configurar *un pasado repudiable de conflictos para un futuro idílico de reconciliación, seguiremos en el círculo vicioso de la violencia, en un escenario con nuevos y viejos protagonistas*.

Colofón: La deriva jurídica de la justicia transicional no es responsabilidad del grupo de juristas que ha acompañado las negociaciones y que han hecho un trabajo riguroso y difícil, sino del resto de la sociedad que no está reflexionando y debatiendo sobre los temas centrales de un proceso de paz decisivo para el futuro del país.

Medellín, 11 de noviembre de 2015.

## BIBLIOGRAFÍA

- Augé, Marc (1998). *Las formas del olvido*. (Barcelona: Gedisa).
- Bobbio, Norberto (1982). “Las ideas de la paz y el pacifismo”. En: *El problema de la guerra y las vías de la paz*. (Barcelona: Gedisa). Capítulo V, 175 y ss.
- Castillejo, Alejandro (2015). *La imaginación social del porvenir: reflexiones sobre Colombia y el prospecto de una Comisión de la Verdad*. (Buenos Aires: CLACSO)
- Gómez Muller, Alfredo (2008). *La reconstrucción de Colombia*. (Medellín: La Carreta).
- Halbwachs, Maurice (2004). *La memoria colectiva*. (Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza).
- Jelin, Elizabeth (1998). *Los trabajos de la memoria*. (Madrid: Siglo XXI Editores).
- Salgado, Carlos (2015). “Cartilla de Derechos Humanos y Paz”, Dactilografiada. Documento producido para la Secretaría Distrital de Integración Social, subdirección para la Gestión Integral Local, de la Alcaldía Mayor de Bogotá
- Uprimny, Rodrigo (2006). “Introducción”. En: Rodrigo Uprimny, María Paula Saffon, Catalina Botero y Esteban Restrepo Saldarriaga, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. (Bogotá: Antropos).
- Valencia Villa, Hernando (2007), “Introducción a la justicia transicional”. El 01 de noviembre de 2015 <http://escolapau.uab.es/img/programas/derecho/justicia/seminariojt/tex03.pdf>

**CUANDO LOS CORAZONES SON EL  
OBSTÁCULO A LA PAZ  
CULTURA JURÍDICA Y JURISDICCIÓN  
ESPECIAL PARA LA PAZ  
EL CASO COLOMBIANO A LA LUZ  
DE JHON PAUL LEDERACH**

HUMBERTO VÉLEZ RAMÍREZ<sup>22</sup>

*Ponencia CLACSO Medellín, 11 noviembre 2015.*

Logrado el histórico y estratégico acuerdo sobre la Justicia Transicional, en estos finales de noviembre del 2015 queda todavía un paquete de temas, todos ellos difíciles y complejos, que señalan, primero, que nada está acordado mientras todo no esté acordado y segundo, que, más allá de las firmas, la etapa de la hora de la verdad será la de la aplicación de lo pactado, la de un financiamiento post-neoliberal de las apuestas de paz, y, sobre todo y ante todo, la del inicio de la realización en Colombia de cuatro impostergables revoluciones a las que nos referiremos más adelante.

Normalmente en una sociedad se empieza a hablar y a insistir en la necesidad de construir paz cuando períodos prolongados de dictadura o de regímenes opresivos o discriminatorios o de conflictos internos armados o recurrentes intolerancias han dejado una masa crítica de víctimas siempre en crescendo convirtiéndose el ejercicio de las violencias en una práctica recurrente (Grasa. 2014). En materia de construcción de paz, el caso colombiano es prototípico en América Latina; en su suelo no

son suficientes unas cuantas pacificaciones, las que no vienen al caso en otros países latinoamericanos. Tampoco parece bastar una revolución social, lo que sí sería suficiente en casi todos ellos. Por otra parte, es muy probable que ninguna de las sociedades de nuestros vecinos haya estado atravesada por esa historia de intolerancias, odios y venganzas, que ha marcado la historia cultural de Colombia, amén de que algunas de ellas es mucho lo que pueden exhibir en materia de una muy rica cultura ciudadana. Ha sido por eso por lo que muchas conductas que, por naturalizadas, a los colombianos nos parecen normales, a los ojos de otros países se evidencian como anormales mientras que lo que, para ellos, es normal, por estos lares parece no haber llegado.

En síntesis, Colombia requiere, simultáneamente, de una *revolución política democrática* para dejar de matarnos, una *revolución social* que redistribuya riqueza e ingresos, una *revolución en los corazones* que desvanezca los históricos odios, así como de una *revolución cultural*, que permita manejar, de modo creativo, la conflictividad social. Como para decir, entonces, que lo que Colombia requiere es la construcción de mucha y continua y muy buena paz integral. Pero, no importa que esa paz integral sea imperfecta. Por dos razones centrales siempre lo será: porque aún en las sociedades “más integralmente pacifistas” del mundo- y, por lo tanto, culturalmente las más avanzadas, siempre habrá

22 Profesor investigador de la Universidad del Valle, Instituto de Educación y Pedagogía, en el programa de estudios políticos y resolución de conflictos. Formado como politólogo e historiador. Uno de los fundadores de REDUNIPAZ (Red de Universidades por la paz y la convivencia).

expresiones de violencia aunque a pequeña escala; y segundo, porque una paz perfecta no sería una paz humana sino una paz para ángeles sin los inevitables y hasta deseables conflictos propios de las sociedades humanas.

Es en este momento del análisis cuando conviene adelantar algunos elementos de nuestra hipótesis central. En toda sociedad cuando se trata de sacar adelante iniciativas colectivas de buen impacto social, se presentan dos tipos de obstáculos. Los primeros son obstáculos *objetivos*, sobre los que casi todo el mundo puede hablar por ser observables en la realidad inmediata; otros en cambio, son obstáculos *subjetivos o simbólicos*, sobre los que sólo se puede decir algo en la medida en que se objetiven, en que se los entresaque de la cuna en que nacieron, que no es otra que la subjetividad o intimidad de la ciudadanía, para evidenciarlos como saberes subjetivos o como discursos imaginarios o de representación. Conviene advertir ahora que uno y otro tipo de obstáculos están sometidos a ritmos de temporalidad muy distintos: mientras los objetivos son más rápidos en su transcurrir, los subjetivos son más resistentes a su remoción, sobre todo cuando no están pasajeramente sueltos sino atados a la cultura social de la que cada categoría de ciudadanía es portadora. Por eso, por lo general, es más fácil cambiar la realidad objetiva que modificar lo que acaece en los corazones de las personas.

Digamos, entonces, que nuestra hipótesis se refiere a obstáculos subjetivos no pasajeros, es decir, a los que están insertos en la cultura de cada quien. Un poco *ex profeso* hemos querido destacar esta dimensión subjetivista de la guerra interna- ésta percibida desde la intimidad subjetiva de cada categoría de ciudadanos- pues pensamos que si bien es central explorar las causas objetivas del conflicto interno armado, sin embargo, hacer caso omiso o subestimar su dimensión subjetiva significa prescindir de la guerra como realidad mental.

Al iniciar este libro ya destacamos que el tiempo histórico no es el de las cronologías y los calendarios y relojes a la manera de Newton para quien el tiempo era absoluto, único y homogéneo avanzando siempre en un solo sentido, implacable y lineal e ininterrumpido, si no que se encontraba, más bien, cercano a la concepción del tiempo de Einstein para quien el espacio-tiempo era múltiple y

curvado y heterogéneo y variable (Hawking. 2014: 122). Por lo tanto, habrá que respetar siempre los ritmos específicos de temporalidad de las distintas dimensiones de lo social. Si se ha aceptado ya por muchos que los ritmos de temporalidad de la política se encuentran los más veloces, ¿cómo explicar que en Colombia un conflicto interno armado haya durado medio siglo? ¿será por el hecho de que ésta guerra interna en Colombia no sólo ha sido objetiva sino también mental y que, por haber hecho también presencia en la subjetividad íntima de las distintas categorías de ciudadanía, vale decir, por haber sido también un fenómeno cultural, habrá que explorar, además, por esta vía algunas razones para explicar su persistencia? De ser esto así, por muy importantes que sean las causas objetivas del origen del conflicto interno armado- y en realidad lo son y por eso privilegiamos esta mirada- sin embargo, no podemos hacer a un lado la dimensión subjetivista. Decimos esto para destacar que, en nuestra opinión, en el caso de los Informantes de la Comisión de Historia del Conflicto y de las Víctimas, las fronteras entre objetivistas y subjetivistas no puede ser tan tajante. En la configuración mental de la sociedad colombiana ha existido, por ejemplo, una continuidad que, al margen de sus especificidades en los diferentes presentes pasados, ha llegado hasta nuestros días y que se encuentra asociada a las formas como socialmente hemos construido al “otro” ya nos lo representemos como amigo o como enemigo y ello en los niveles de lo político o de lo religioso o de lo más estrictamente cultural.

Para explorar lo subjetivo de un fenómeno social la noción de cultura es básica. Precisemos, entonces, qué es lo que en la actualidad los académicos podemos entender por Cultura (Vélez Ramírez. 2007). Con esta noción no nos estamos refiriendo a la clásica “Urbanidad” del venezolano Carreño- las normas y rituales de la mesa, por ejemplo – ni a aquellas personas llamadas cultas por haber viajado mucho o hacer gala de muchas lecturas ni a la cultura como el conjunto de la creación artística de una sociedad dada y, ni siquiera, por considerarlo poco operativo, al tradicional concepto eje de la antropología clásica que la ha entendido como aquel conjunto de valores, símbolos, signos, rituales y creaciones, materiales y espirituales de un colectivo humano en cada uno de los momentos de su

historia. Se trata ahora de un concepto, más bien, transdisciplinar, válido para todas las ciencias, incluidas las naturales, que han empezado a trabajar la noción de cultura ecológica. Se trata, además, de un concepto más operacional y vital y experimental con el que podemos pensar el conjunto, casi infinito, de intercambios discursivos y prácticos entre las gentes del común durante las veinticuatro horas de cada día. Se trata de una noción cuya construcción ha implicado convertir “los valores en valoraciones prácticas”, y que nos permite, por lo tanto, conocer y valorar y evaluar subjetivamente todo con lo que en la cotidianidad se nos atraviesa en el camino -nosotros “mismos”; el “otro; la naturaleza; la sociedad en que vivimos y sus formas prácticas de funcionar; los grupos formales e informales a los que pertenecemos; la escuela y la iglesia y el hogar; los libros que leemos; la música y las noticias que escuchamos por los Medios de Comunicación; los sitios que frecuentamos; la rutina que realizamos; las personas con las que nos encontramos; las regulaciones particulares que nos imponen los órdenes sociales concretos en que nos movemos; las prácticas que realizamos y las que realizan nuestros vecinos etc.- buscando desentrañar a toda hora la importancia o no importancia, la trascendencia o no trascendencia, la belleza o la fealdad, la licitud o la ilicitud, la utilidad o la inutilidad de todo lo que en la cotidianidad nos sucede. Al fin y al cabo es en eso en lo que nos pasamos los humanos las veinticuatro horas del día: atrapando todo lo que se nos atraviesa para asignarle un sentido. Como podrá observarse, la categoría cultura continúa aferrada al universo de los valores sociales pero convertidos ahora en valoraciones o formas de examinar y valorar subjetivamente todo lo que se nos atraviese en el camino procurando siempre encontrarle el significado a toda interacción humana. Y cuando asignamos esos sentidos a todo lo que nos topamos, los objetivamos en representaciones o imaginarios sociales. Pero, si sólo fuese esto -la cultura como mera producción de sentidos- quizá la noción no tendría mayor importancia para las ciencias sociales. La importancia estratégica de la noción se nos revela cuando constatamos cómo esos discursos de representación y de imaginarios se encuentran dotados de la más enorme eficacia práctica. Poseen una elevada capacidad para determinar, primero, corrientes de opinión, segundo, actitudes

específicas, o sea, predisposiciones psicológicas a actuar en determinada dirección, y tercero, conductas concretas, sobre todo en lo relacionado con las decisiones ligadas al consumo y al comportamiento social. Es en esa línea, en la que, en polémica con el marxismo clásico, han venido argumentando algunas de las versiones del neo-marxismo.

En síntesis, esta noción de cultura, en un nivel más práctico, nos permite fijar y precisar cuánto queremos, apreciamos y estimamos, o, lo contrario, cuánto odiamos y despreciamos o nos es indiferente, el evento con el que nos topamos y, entonces, en consonancia con ello, se definen muchas de las opiniones, actitudes y conductas prácticas frente a él. Constituye éste el contexto académico de la noción de Cultura jurídica, que es la que vamos a utilizar en este Ensayo. En concreto, por cultura jurídica puede entenderse el grado de aprecio o de desprecio o de indiferencia que la ciudadanía posee alrededor del Derecho. Años ha, que los estudiosos colombianos han venido destacando la amplia brecha que siempre ha existido en Colombia entre la normatividad jurídica y la realidad cotidiana. A este respecto, se ha señalado en un importante estudio de investigación historiográfica, realizado por profesores del Departamento de historia de la Universidad Nacional:

Mientras tanto, continúan vigentes los interrogantes que se originan en el abismo existente entre las prescripciones normativas y su ejercicio en la vida individual y colectiva. ¿Qué explica la enervante y prolongada coexistencia entre el fetichismo constitucional y la creencia mesiánica en la ley de una parte y la violación cotidiana y frecuentemente impune de las normas, de la otra? (Vélez R. 2012)

Pero, esa brecha entre normas jurídicas y prácticas sociales se torna desconcertante cuando se constatan las percepciones que a las ciudadanías se les ha inyectado sobre el derecho, sobre su carácter sagrado y trascendente, como un supremo valor en sí al margen de su importancia instrumental y de su eficacia práctica. De modo esquizofrénico, parecería que la ciudadanía hubiese asimilado muy bien la primera parte- al derecho se lo respeta y se le hace la venia- del aforismo atribuido a Gonzalo de Oyón, “*al rey se le obedece pero no se cumple*” al que conquistadores y encomenderos se ate-



nían para desobedecer las leyes de Indias, que la Corona española promulgaba para proteger a la cada vez más diezmada población indígena. Pero, en la actualidad, la precaria cultura jurídica no es solamente propia de los dominadores sino también de los subordinados en general. Por eso la veneración a las “sacrosantas leyes”; por eso, como dicen los costeños, “esa ley nos cayó mal y decidimos no aplicarla, se respeta, se le hace una venia, pero no se aplica, y santo y bueno”; y por eso, como lo ha destacado Jaime Castro, la centenaria persistencia de lo que ha llegado hasta nuestros días. (Pinzón. 2012).

Por eso, en la actualidad es fácil observar a unos funcionarios públicos declarando acatar las leyes, pero que “con pretextos y artilugios les maman gallo, someten su vigencia a la decisión de otras instancias, ganan tiempo para burlarlas y remiten el asunto a quien los reemplace en el puesto”.

Y por eso, finalmente, el que, en buena parte, el derecho se haya quedado en eso, en un supremo valor en sí pero sin mayor eficacia social. Se lo respeta y venera pero no se cumple. No puede ser si no desconcertante cuando se escucha a un colombiano, para-institucional en la práctica, que sólo se ajusta a la ley por miedo a las sanciones, hablando del “sacro-santo derecho”. Si un investigador europeo, sobre todo sueco o inglés, viniese a investigar nuestro país y empezase por el derecho y por las percepciones de la ciudadanía en torno a él, se quedaría sorprendido por la limpieza y altura y riqueza de nuestra cultura jurídica; pero, si luego, buscase confrontarla con las realidades sociales y las prácticas para-legales de la población, no podría sino quedarse desconcertado.

Entonces, el derecho en Colombia más que una realidad fáctica es un fenómeno simbólico. Casi mera ideología. Se tiene así un contexto cultural muy propicio para que en una sociedad de clases dotada de una estructura de poder muy jerarquizada como la colombiana, las distintas fracciones del bloque en el poder, puedan, sobre todo en las coyunturas políticas adversas a todas o a algunas de ellas, manipular los imaginarios colectivos que han inyectado sobre el derecho para ejercer acciones sistemáticas de dominio ideológico sobre el conjunto de los subordinados. Entonces, para completar la hipótesis cuya formulación ya iniciamos atrás, digamos que durante los últimos tres años ha sido cla-

ra la forma como grupos de poder, contrarios a los Diálogos de la Habana, han usado esa forma sacralizada de percepción del derecho propia de un alto porcentaje de la población ciudadana, para realizar acciones sistemáticas de dominio ideológico orientadas a las siguientes finalidades específicas:

- a. a fortalecer el fetichismo jurídico, así como las ideas sobre el presumible carácter sagrado del derecho;
- b. a distorsionar y sesgar la teoría de la Justicia Transicional y hasta a presentarla como lo que no ha sido, vale decir, como una forma disimulada de impunidad total;
- c. a ocultarle a los distintos sectores de la ciudadanía, la masa de víctimas incluídas, las ventajas y beneficios de una aplicación imaginativa y creativa y técnica de la recientemente pactada Jurisdicción Especial para la Paz; y
- d. a presentar a toda hora el país como un ejemplar Estado de Derecho y como una democracia a toda prueba, vulnerados, de modo grave, por los terroristas de las Farc, velando y ocultando siempre la realidad de que Colombia es una sociedad estructuralmente impune en la que más del 80% de las conductas judicializadas por la Justicia del Estado se quedan en la impunidad.

O sea que para eso ha servido el dominio ideológico ejercido durante estos tres años por poderosas instancias de poder, enemigas de los Diálogos de La Habana, para fortalecer el fetichismo jurídico, para sesgar y distorsionar la presentación de la Teoría de la Justicia Transicional, para ocultar los beneficios colectivos de esta doctrina y para tapar que Colombia es una de las sociedades más impunes del mundo.

Pero, si por la vía de la cultura jurídica se pueden rastrear explicaciones al actual vigor de los obstáculos subjetivos a la negociación política del conflicto interno armado, también estamos arañando otras explicaciones complementarias ligadas a la Cultura del odio y de las venganzas que ha marcado

la historia colombiana; como para decir que muchos colombianos quieren ver a los guerrilleros en la cárcel, entre barrotes y vestidos de pijamas, no tanto porque defiendan el imperio de la justicia de Estado, sino, más bien, porque, al odiarlos, quieren y desean vengarse de ellos.

Ha sido así como los enemigos de los Diálogos de la Habana los han presentado, de modo sistemático, al conjunto de la ciudadanía: como un evento en el que, desde sus inicios y hasta ahora, no se ha hecho otra cosa que violentar la Constitución, así como al conjunto del ordenamiento jurídico al estar horizontalmente y verticalmente atravesado por la impunidad. Y en esa estrategia han sido altamente eficaces pues, en la actualidad de noviembre del 2015, los apoyos ciudadanos, mentales y simbólicos, a la negociación política del conflicto interno armado continúan siendo muy precarios. Así lo ha diagnosticado, por ejemplo, Jhon Paul Lederach, amplio conocedor del conflicto armado colombiano, activo participante en experiencias comunitarias de construcción de paz en Colombia y asesor para la llamada “Paz territorial” del Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo. Sobre la participación ha destacado Lederach:

La paz se logra cuando cada colombiano asuma el respeto por la diferencia y establezca relaciones constructivas con el otro, con ese otro al que durante más de medio siglo no ha querido... En Colombia no hay un proceso, hay procesos... Cuanto más participación, mayor sostenibilidad tiene el proceso. El acuerdo es una puerta que abre un espacio nuevo. El cambio no se puede implementar de arriba abajo, desde una Mesa de Cuba a los territorios de Colombia. No es así. Se requerirá una activa participación de la sociedad. Para Colombia trabajo una especie de pirámide que indica que hay más de un proceso a la vez. En la punta está la mesa de negociación: allá hay un número reducido aunque muy visible de personas, pero en la base están las comunidades, en regiones donde el conflicto ha tenido mayor impacto. Falta un aumento de la participación desde y con las comunidades afectadas. La construcción de paz consiste en permitir que la gente participe más directamente, con una visión vertical que conecte a las comunidades con el gobierno nacional y sus instituciones (Lederach. 2015).

Ha sido así como Lederach, a cuyos talleres asistimos en España hace ya más de 20 años, ha concretado para Colombia su teoría de la Mediación; para él, después de la resolución de *un gran problema- episodio* lo llama-, el de la negociación de la guerra interna en la Mesa de Cuba, se iniciaría un proceso de mediano y largo plazo orientado a la *transformación estructural del conflicto en su epicentro*, proceso éste en el que el mediador central será “cada colombiano” tornándose, por lo tanto, fundamental la participación ciudadana. En esa época, en un espacio muy abierto a la crítica, Lederach dedicó muchas horas a transmitirnos sus ideas sobre el trabajo con la gente (Lederach. 1998). Por eso nos reiteraba que los académicos lo único que sabíamos era pensar y que, por eso, teníamos que aprender a trabajar en contextos de conflictos con la gente, que también pensaba pero que además, sentía, se emocionaba, sonreía y lloraba y tenía pies y manos; por eso él, permanecía seis meses en la academia y seis meses en trabajo de campo.

Su enfoque para resolver problemas y transformar estructuralmente los conflictos, contemplaba dos supuestos básicos, tres niveles de actores, una forma específica de trabajo y una metáfora:

- a. Los presupuestos: el respeto absoluto de los Derechos Humanos y de la No Violencia como una forma de vida;
- b. Los niveles de actores: 1. la base comunitaria, las comunidades concretas más afectadas; 2. el nivel intermedio, definido por líderes destacados pero de talla mediana; y 3. la cúpula, definida por los líderes y los jefes políticos; proponía, entonces, un enfoque orientado a identificar líderes en esos tres niveles.
- c. La forma de trabajo: había que asumir esos niveles de actores en sus interdependencias buscando actuar, en un primer momento, horizontalmente en cada nivel, y después, verticalmente conectando los tres niveles para lograr así la integración horizontal y vertical. “Sin embargo, el acento había colocarlo en el nivel intermedio, en aquellos con capacidad de conectarse entre sí, así como de dar los

saltos ya hasta las bases comunitarias afectadas ya hasta la cúpula de acuerdo con las exigencias lógicas y fácticas del trabajo” (Vélez R. 2011).

- d. Finalmente, había que hacer un trabajo en red, que eran las nuevas relaciones entre las partes, red que pensaba con la metáfora de la “telaraña” cuya virtud no era la dureza-ninguna red era dura- sino la flexibilidad- todas las telarañas eran flexibles pero no se rompían; en definitiva, había que aprender a atravesar, habitar y transformar los hilos interrelacionados de esa red conformada por sus fronteras, económicas, sociales, políticas, étnicas, de género, así como por las relaciones cambiantes entre las partes.

Tal como lo ha esbozado atrás, en estas semanas de octubre del 2015, en su reciente viaje a Colombia, Lederach ha aplicado este Enfoque al proceso de corto, mediano y largo plazo de la construcción de la paz en Colombia. Había que considerar al país como una especie de pirámide en cuya punta o vértice están el Estado central, el gobierno, las autoridades regionales y locales, las instituciones, los líderes del establecimiento pero también, agregamos nosotros, los victimarios de distinta índole; en la base están las comunidades afectadas, los ocho millones de víctimas de distinta condición social y que se encuentran en las ciudades donde se han concentrado los 4.5 millones de desplazados o que continúan siendo habitantes de los territorios regionales y locales de guerra; y finalmente entre el vértice y la base se encuentran los distintos sectores ciudadanos que conforman el movimiento social por la paz o que pueden aportar a ella como son las Universidades, el sistema educativo en su conjunto y las distintas iglesias; se trata de los mediadores interconectores que, mediante la más proactiva participación, ponen en acción una muy rica pluralidad de liderazgos, que con la misma facilidad llegan a la base como a la cúpula.

En nuestra opinión, a la luz del enfoque de Lederach el nivel débil es el intermedio, el de la participación ciudadana, el de los liderazgos objetivos y el de las subjetividades interconectoras. En ese nivel,

los obstáculos mentales ciudadanos a la eficacia social de la Jurisdicción Especial para la Paz continúan siendo tan fuertes que, por ahora, nada asegura que, a corto plazo visto, la legitimación socio-ciudadana de los acuerdos logrados pues da lugar a ser exitosa. Puede que si los avances en los Diálogos de la Habana continúan en ascenso, las resistencias mentales se reduzcan, pero, de todas maneras, se requerirá hacer, de modo sistemático y sostenido, mucha y muy buena pedagogía sobre la paz integral. Pero, como lo ha evidenciado la experiencia, aquella sólo logra producir efectos bondadosos a partir del mediano plazo. Se requerirá, entonces, que todas las Organizaciones- políticas, sociales, culturales, educativas y religiosas- favorables a la salida negociada del conflicto interno armado, redoblen sus esfuerzos pedagógico-políticos orientados a realizar una pedagogía de paz aterrizada, no sobre bases meramente conceptuales sino, sobre todo, a partir, de las razones centrales por las que cada organización está apoyando los Diálogos de la Habana.

Aunque en la actualidad no ha podido construirse un consenso sobre el dispositivo para la legitimación socio-ciudadana de los Acuerdos, por parte del gobierno todo se está dando como si por la vía plebiscitaria, que no ha sido aprobado en la Mesa de la Habana, se fuese a obtener una voluminosa votación casi espontánea de respaldo a los Acuerdos (El Espectador. 2015). Pero sí de inmediato no hay un cambio radical en las pedagogías de paz, eso no va a suceder. Aunque lo que acaeció en Guatemala en 1999 cuando la ciudadanía rechazó los acuerdos no sea válido pues allá La Unión Revolucionaria Nacional no condicionó el desarme y la desmovilización a que se refrendarían los acuerdos (Baracaldo. 2013), ¿qué pasará en Colombia si la aprobación es muy baja o con una más elevada tasa de abstención o si gana el voto en blanco o si no se alcanza el propuesto umbral del 13% del censo electoral?

En un caso así, habría que seguir luchando por conquistar la paz que, como nos lo ha dicho Luigi Ferrajoli, no es un problema de las urnas, pero, la etapa postacuerdos la Habana quedaría ciudadanamente deslegitimada. No olvidar, por otra parte, que en Colombia la experiencia del Caguán todavía estremece el cerebro y el corazón de muchos y muchos ciudadanos; tampoco echar al olvido que al iniciarse el siglo en tres oportunidades- 2002,

2006 y 2010- los colombianos votaron por “la mano dura” en materia de tratamiento de las guerrillas. Y aún hoy, cuando ha habido algunos cambios, muchos colombianos quieren la pacificación pero con los guerrilleros entre barrotes y con pijamas a rayas.

### BIBLIOGRAFÍA

- Baracaldo Orjuela, David (2013). “¿Cómo hicieron otros países para refrendar sus acuerdos?”. Visitado en Noviembre del 2015. En: <http://www.kienyke.com/politica/como-hicieron-otros-paises-para-refrendar-su-proceso-de-paz/>
- El Espectador (2015). “Entre el plebiscito y la constituyente”. *Periódico El Espectador*. Domingo 01 de noviembre de 2015. Página 6.
- Grasa, Rafael (2014). “La Cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro”. Visita noviembre del 2015 [http://www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/Documentos/Publicaciones/cooperacion-internacional-final-16072014.pdf](http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Publicaciones/cooperacion-internacional-final-16072014.pdf)
- Hawking, Stephen (2014). “Viaje en el Tiempo”. En: *Breve historia de mi vida*. (Barcelona: CRITICA).
- Lederach, Jhon Paul (1998). *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*. (España: Gernika Gogoratzuz)
- Lederach, Jhon Paul (2015). “El conflicto seguirá después de un acuerdo. La paz la construye cada colombiano”. En *El Espectador, Entrevista el 24/10/2015*. Visita en Noviembre del 2015. <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/paz-construye-cada-colombiano-articulo-594867>
- Pinzón Sánchez, Alberto (2012). “Se obedece pero no se cumple”. Visitado en Noviembre del 2015. <http://www.rpasur.com/videos-1254.html>
- Vélez Ramírez, Humberto (2007). “Cultura parapolítica y sociedad”. En *Atisbos Analíticos No. 74, enero 2007*.
- Vélez Ramírez, Humberto (2011). *La mediación desde la mirada de Jhon Paul Lederach. Entre el científico de la paz (1997) y el artista de la paz (2007)*. (Universidad del Valle)
- Vélez R, Humberto (2012). “Algunas notas socio jurídicas sobre el constitucionalismo colombiano”. En: *Seis ensayos interdisciplinarios sobre la constitución de 1991*. (Grupo de Constitución Política, Programa de estudios Políticos, IEP-Universidad del Valle)

## TRANSICIÓN, IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

CARLOS MEDINA GALLEGO<sup>23</sup>

1. La fase de *transición* es entendida como el conjunto de transformaciones de orden constitucional e institucional que posibilitan un periodo de reformas y cambios democráticos, resultantes de los acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo entre el gobierno nacional y la insurgencia que deben conducir hacia una sociedad con mayor justicia social, equidad, democracia real, seguridad y convivencia.
2. En ese periodo deben producirse los afinamientos de Ley que son prerequisite para que un torrente de reformas democráticas en todos los aspectos de la vida social, económica y política del país puedan darse. Aunque la fase de transición se inicia oficialmente con la firma definitiva de los acuerdos de paz, es deseable que los cambios se comiencen a notar en las dinámicas mismas en que se está cerrando el conflicto, en un proceso de ambientación de las transformaciones institucionales y sociales que han de darse.
3. Resulta necesario entender que en una mesa de conversaciones de paz lo que se puede alcanzar son compromisos que funcionan como promesas de cambio que serán posible en la medida en la que los distintos sectores de la sociedad, los movimientos sociales, unidos a proyectos políticos unitarios y vigorosos, encuentren los respaldos populares que posibiliten cambios reales de la correlación de fuerzas para que los acuerdos no sólo se puedan refrendar, sino, lo que es más importante, se puedan implementar.
4. Por esto, *el periodo de transición* será mejor en la medida en que los puntos de los acuerdos queden unidos a unas rutas de cumplimiento, a unas garantías de seguridad para quienes se normalizan y a una oferta de oportunidades que hagan el proceso irreversible.
5. La transición, no comienza con la firma de los acuerdos antecede los mismos, los favorece y los potencializa. En el lugar en que se encuentra hoy el proceso el gobierno nacional debía estar colocando en la agenda legislativa elementos que vayan abriendo los espacios legales para impulsar los cambios y las reformas que

---

<sup>23</sup> Docente Investigador de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz. Magíster en Historia y Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina y Magíster en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina.

comprometen los acuerdos alcanzados, aspecto que no ha comenzado a darse o por lo menos en la dirección que convoca los acuerdos.

6. El Congreso tiene grandes responsabilidades en materia de paz; la primera de ellas, sin lugar a dudas será la de dar trámite y promulgar una ley que recoja el espíritu de los acuerdos y funcione como *Marco Jurídico para la Paz*, que tendrá que contrastarse con la propuesta que al respecto ha dado a conocer el Centro Democrático, en la que, en lo esencial, esta organización busca que quienes se institucionalicen o normalicen vayan a la cárcel por los crímenes y hechos de violencia ocurridos en el conflicto y se les cierre la puerta a cualquier tipo de participación política.
7. El Marco Jurídico para la Paz debe ser el resultado de un acuerdo político entre las partes, que favorezca el proceso de paz en la *fase de transición* y en el *periodo del posconflicto*, y para ello se requiere que el gobierno nacional mantenga la Unidad Nacional y le sume las alianzas estratégicas que al respecto del tema de paz se requieran.
8. Un segundo tema que es consustancial a la fase de transición y al posconflicto es el que tienen que ver con la *satisfacción de los derechos de las víctimas* y lo que ello representa en materia de requerimientos legislativos, en la medida en que seguramente tendrán que expedirse leyes que garanticen esos derechos, generen las condiciones para la reparación, los procesos de restitución, de seguridad a las víctimas y se produzca la reconciliación nacional como un acto reconocido y legítimo que potencie las realizaciones de los acuerdos
9. Sin embargo el reto de la *transición* está en el ajuste institucional y constitucional pues es allí donde se crean las condiciones para avanzar en el camino de la materialización de acuerdos, los que necesariamente deben comprometer territorios y poblaciones.
10. Vale la pena señalar que el énfasis, hasta ahora se va centrar en dos temas vertebrales durante el periodo de transición el desarrollo rural integral y una reforma al Estado que profundice la democracia.
11. En la fase de transición es necesario impulsar en materia legislativa una *Ley de Desarrollo Rural integral, que tome en consideración los Baldíos y el desarrollo de la altillanura* en el marco de una propuesta de coexistencia y complementariedad entre la agroindustria y la economía campesina. Una Ley que ponga al centro de la preocupación del legislativo y resuelva de manera permanente el problema del desarrollo rural en general y el de la propiedad de la tierra en particular.
12. En materia de Reforma del Estado la transición señala la necesidad de que el Parlamento haga una reforma seria que restablezca el *equilibrio de poderes*, en la que *el poder limite al poder*, se restituya el *sistema de pesos y contrapesos* que sostienen la institucionalidad democrática y el Estado en general tenga los ajustes que requiera para su fortalecimiento, como un Estado Democrático. Entre otras propuestas se plantea la necesidad de extender el periodo presidencial y eliminar la reelección; unificar el periodo presidencial con el periodo de Gobernadores, dejar atrás el voto preferente, garantizar circunscripciones electorales que posibiliten la participación de sectores y regiones (13 Departamentos sin Senadores) hasta ahora excluidos, entre otras reformas del sistema político, así como una reforma al poder judicial y un ajuste a los organismos de control. Una reforma al sistema político y de partidos que además garantice la participación amplia de las fuerzas normalizadas durante el periodo de refundación y consolidación

13. El gobierno debe poner en marcha la *fase de transición*, en lo que, con acuerdo o sin acuerdo, es urgente en materia de *reformas democráticas posibles* en el marco del modelo de desarrollo social, económico y político desde el cual se construye el actual momento histórico.
14. En lo práctico “la transición” supone una recomposición de las relaciones sociales en las que se atiende con especial atención a las víctimas y se les repara integralmente, se crea la comisión de la verdad para que desarrolle las investigaciones pertinentes y se rindan los informes que posibiliten la *reconciliación* sobre la base del conocimiento social de lo que sucedió y de los responsables; se ofrecen las garantías y seguridades a quienes han dejado las armas para que se desempeñen dentro del orden institucional, hagan pleno uso de sus derechos constitucionales y, se impulsa el proceso de construcción de la paz con la implementación de los acuerdos y sus significados en materia de reformas políticas, democratización, planes de desarrollo regional y nacional e inversión estatal.

La variedad de acciones que hay que emprender en la fase de transición y post-acuerdos convoca varios campos de trabajo y por lo tanto el compromiso de toda la institucionalidad pública, la sociedad política (partidos), privada (económica) y civil (social) y en general de toda sociedad y la institucionalidad colombiana.

1. *Campo de asistencia humanitaria*: que se encargaría de atender a las víctimas, velar por su reparación integral, garantizar en lo posible el retorno y construir las garantías y programas para el pleno ejercicio de los derechos de las víctimas.
2. *Campo de transformaciones políticas y de administración del Estado*: tendría como tarea central el impulso de las reformas políticas e institucionales a que dieran lugar los acuerdos en el marco de la ampliación y profundización de la democracia, así como de la adecuación y el fortaleci-

miento de las instituciones estatales que garanticen una mayor participación de las comunidades en el desarrollo y acompañamiento de la gestión pública.

3. *Campos de transformaciones en el ámbito económico*: su acción se centraría en sacar adelante las reformas y procesos que convocan los acuerdos en materia económica tanto para el desarrollo integral agrario y rural, como para el desarrollo económico en general desde una perspectiva de mayor equidad y generación de bienestar. En este campo es fundamental la decidida participación y compromiso del *sector privado* y una clara política de relacionamiento con la inversión extranjera que no vaya en detrimento del interés nacional.
4. *Campo de las transformaciones en el ámbito social*: En este aspecto el trabajo a realizarse giraría en poder hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos en relación a construcción de una sociedad de bienestar, convivencia democrática y seguridad ciudadana; así como favorecer, promover y respetar los proceso de organización social en un decidido fortalecimiento de la sociedad civil, del respeto por la movilización social y de garantías plenas a la protesta ciudadana.

La paz tiene entonces que pasar por los territorios, reconocer a sus comunidades y concertar con ellas sus planes de desarrollo productivo y social en el marco de un proceso de inserción real a la vida del país.

Las comunidades indígenas, afrodescendientes, rai-zales y campesinas se han ido ganando en el desarrollo de sus luchas derechos que deben ser garantizados y conservados.

Es necesario tomarlas en consideración, hacer las *consultas previas* pertinentes a cualquier proyecto de intervención en sus territorios, pero también democratizar la vida institucional en los mismos de tal manera que estas comunidades tengan capacidad decisión, de gestión, de ejecución y de control social a lo que se hace en las regiones y territorios del que son originarios.

5. *Campo de las transformaciones en el ámbito de las políticas de seguridad y defensa:* Es inevitable aceptar que la finalización del conflicto armado, la desaparición de la guerra, obliga transformaciones institucionales profundas en la fuerza pública y que el paso de una sociedad con alta conflictividad a una de media y baja conflictividad, demanda de una redefinición de la función de la fuerza pública en una sociedad en conflicto pero en proceso de construcción de paz.

Redefinir la misión de la fuerza pública y las tareas en materia de su función en relación con la precisión de los riesgos y las amenazas para el Estado y la sociedad son parte fundamental de este proceso. El paso de policías militarizadas y ejércitos con funciones de policía propias de las sociedades de alta conflictividad, hacía policías comunitarias y de seguridad ciudadana y fuerzas militares en tareas de soberanía y protección de los riesgos ambientales; el paso de la seguridad ciudadana hacia el discurso y la práctica de la seguridad humana tiene que ser parte de las transformaciones de este periodo así como los temas del gasto militar.

Pero no hay que mandar una señal equivocada a la fuerza pública y a la institucionalidad militar tan dada a la defensa de sus propias garantías y tan presionada por la acción política civil no institucional.

Desde luego, que el postconflicto debe garantizar la subordinación del poder militar al poder político y que este último debe emprender las acciones para que se produzcan los ajustes que requiera la nueva situación política de la nación. Pero ni la fuerza pública va a desaparecer, ni los presupuestos se van a disminuir.

Nuevas tareas que ya no serán de naturaleza contra-insurgente tendrán que ser asumidas por la fuerza pública, lo peor que le podría pasar al país, sería la existencia de unas fuerzas armadas y de policía que siguieran operando frente al conflicto social como si se estuvieran enfrentando la insurgencia y el terrorismo. El posconflicto requiere sin duda de un proceso general de reeducación y reentrenamiento de la fuerza pública.

6. *Campo del acompañamiento Internacional al proceso de implementación de acuerdos:*

es inevitable pensar en la necesidad que la comunidad internacional juegue un papel relevante como garante en el cumplimiento de los acuerdos y que sirva a la verificación de los mismos en particular a lo que tiene que ver con la etapa que sigue al proceso de terminación del conflicto y dejación de armas.

Sin embargo no es lo único en lo que la comunidad internacional puede ayudar a los procesos de normalización y reconstrucción del tejido social y el desarrollo regional. Pueden prestar una importante ayuda al acompañamiento de las víctimas y a la consecución de recursos para el apoyo a la construcción de la paz en el país en el respaldo a programas en específico, así como en la salvaguarda de la seguridad de quienes deciden el camino de la participación política para que no se produzcan actos de retaliación criminal.

Colombia tiene hoy una oportunidad única y feliz para salir de la guerra y conducir a las nuevas generaciones a un futuro soñado y construido por todos, en el que no se desconocen las contradicciones e interés contrapuestos, pero en el que se decide transitar los caminos de la democracia amplia y profunda a través de la participación política en los escenarios institucionales para generar los cambios que se requieren para vivir en una sociedad de conflictos que trabaja a diario por una paz estable y duradera.



## SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS INMEDIATAS DEL PROCESO DE DIÁLOGOS Y NEGOCIACIONES DE LA HABANA<sup>24</sup>

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ<sup>25</sup>

A más de tres años de haberse iniciado el proceso de diálogos y negociaciones entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) resulta conveniente aproximar un balance del estado actual del proceso, así como de algunas de sus implicaciones sobre el proceso político nacional. Entre tanto es evidente que las condiciones de contexto registran cambios de tendencia que deben ser estudiados a fin de valorar las posibilidades de la potencia transformadora que se podría desatar en Colombia como resultado de una solución política al largo conflicto social y armado y las incidencias que sobre la Región tendría la perspectiva de avanzar hacia un proceso de democratización real, en un país que hasta el momento se ha erigido en estandarte de la estrategia geopolítica de dominación y control territorial de los Estados Unidos y en referente de las derechas en Nuestra América. En este texto se formulan algunas consideraciones acerca del estado actual del proceso, así como de sus perspectivas inmediatas, teniendo en cuenta las posibilidades para el campo popular.

24 Una reflexión más amplia, se encuentra en mi texto, “Algunas consideraciones sobre el momento actual, los alcances y la potencia transformadora del proceso de paz en Colombia” (Estrada 2015).

25 Profesor del departamento de ciencia política de la Universidad Nacional. Doctor en ciencias Económicas y Doctor en historia de la Universidad Nacional de Colombia.

### LA AGENDA DE DIÁLOGOS Y NEGOCIACIÓN Y SUS ALCANCES

La Agenda pactada para adelantar los diálogos de La Habana es una buena expresión del balance político y militar de la guerra que durante más de cinco décadas ha vivido el país, así como de la valoración que hicieron las partes del contexto y del momento político y socioeconómico. No se trata de un sometimiento o de una rendición guerrillera al establecimiento; tampoco comprende una revolución por decreto.

A mi juicio, es un acuerdo de negociación de mínimos que se inspira, por una parte, desde la perspectiva del Estado en la posibilidad de terminar la confrontación armada sin cambios que puedan afectar el sistema político y el modelo económico. Se busca hacer realidad una pretensión de reinserción y de absorción sistémica de la rebeldía armada, tal y como ocurriera con otros movimientos guerrilleros colombianos al finalizar de la década de 1980. Para ello ha sido necesaria una concesión: el reconocimiento de la naturaleza política y social de la insurgencia armada, que es lo que permitió precisamente iniciar las negociaciones. En ese sentido, lo que se espera no es más que una especie de “revolución pasiva”. Desde la visión

guerrillera, da cuenta, por otra parte, de los mínimos requeridos para producir el tránsito hacia la política abierta a través de su conversión en movimiento político, con la expectativa que el escenario de reformas a acordar e implementar en un eventual Acuerdo final logre articularse con algunas aspiraciones históricas del campo popular y contribuir a fortalecer diversas dinámicas constituyentes en curso. De ahí su tesis acerca de la necesidad de impulsar un proceso constituyente y de la convocatoria a una Asamblea nacional constituyente como estación necesaria para darle al régimen de luchas un nuevo marco normativo (jurídico-institucional), sustentado en mejores y mayores condiciones de democratización.

Una lectura simple de la Agenda permite identificar que lo que es objeto de negociación, coincide en principio con lo que se podría caracterizar como (algunas) de las causas históricas y factores principales de persistencia del conflicto colombiano<sup>26</sup>:

- a. La no resuelta cuestión agraria a la que, a la histórica concentración de la propiedad latifundista sobre la tierra (acompañada de su contracara, la recurrente expropiación violenta del campesinado pobre y desposeído), se le agregan contenidos prevenientes de la tendencia del desarrollo capitalista: los conflictos de uso de la tierra (ganadería extensiva, agricultura para los agro negocios en detrimento de la producción de alimentos, extracción minero-energética), la dimensión territorial y socio ambiental, y la inserción en los procesos de la especulación financiera.
- b. El régimen de excepcionalidad permanente de la organización del poder y la dominación, que aún bajo la forma jurídico-política del Estado social de derecho y de un régimen de “democracia electoral”, se fundamenta en la conformación de un sistema político y de representación clientelista, corrupto, criminal y mafioso, en la continua restricción y la pretensión de disciplinamiento al ejercicio de la oposición política y social, así como en la estructuración y activación recurrente de complejos dispositivos contrainsurgentes, que han comprendido la conformación de fuerzas paramilitares para combatir mediante el ejercicio estructural de la violencia toda forma de subversión social.
- c. La irrupción de la economía corporativa transnacional de la cocaína con indiscutibles impactos sobre el conjunto de la formación socioeconómica y sobre la propia tendencia y configuraciones del conflicto armado, incluida la creciente injerencia estadounidense en el marco de la llamada guerra contra las drogas.
- d. Los impresionantes impactos del conflicto sobre la población, que han producido una de las mayores tasas de desplazamiento forzado del mundo (más de siete millones de hombres y mujeres durante las últimas tres décadas), la expropiación violenta de tierras y territorios, en cifra que se acerca los ocho millones de hectáreas (algo más del 7 por ciento del territorio nacional), más de 200.000 homicidios por razones políticas, y más de 50.000 desapariciones forzadas, además del exterminio de organizaciones políticas, sindicales y sociales. Todas ellas, cifras muy superiores a las que registraron las dictaduras más sangrientas en Nuestra América.

26 Estos factores fueron abordados, analizados y demostrados en la gran mayoría de trabajos que conforman el Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”. La creación de la Comisión fue pactada por las partes en el contexto de la negociación del punto de Víctimas, con el propósito de explicar las causas y orígenes del conflicto, los factores de persistencia, los impactos generados sobre la población y de aproximar una caracterización de las responsabilidades. El señalado informe fue entregado a la Mesa de La Habana en febrero de 2015. (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. 2015).

En efecto, la Agenda es contentiva de puntos concernientes a la “Política de desarrollo agrario integral” (Punto 1), la “Participación política” (Punto 2), la “Solución al problema de

las drogas ilícitas” (Punto 4) y a las “Víctimas” del conflicto (Punto 5) (Gobierno Nacional de Colombia y FARC. 2012). Junto con estos temas, de cuyos acuerdos se generarán impactos sobre el conjunto de la sociedad colombiana, se encuentra el “Fin del conflicto” (Punto 3), que comprende requerimientos específicos de las FARC-EP para transitar a la política abierta.

Hasta el momento se han logrado acuerdos parciales de los Puntos 1, 2, 4 y 5. Asimismo, se ha iniciado el abordaje simultáneo de los componentes del Punto 3 “Fin del conflicto”, que fue definido en la Agenda como un “proceso integral y simultáneo”.

Una valoración preliminar de lo hasta ahora acordado permite afirmar que en lo esencial se han sentado las bases para un impulso democratizador en lo político, lo económico y lo social, el cual puede ser definido en términos de la posibilidad de apertura de un ciclo reformista. Tal posibilidad se comprende como un campo de fuerzas en disputa en el que se deberá enfrentar la persistencia y continuidad de la política neoliberal, así como el miedo a la reforma que ha caracterizado históricamente a las clases dominantes colombianas, lo cual las ha llevado de manera recurrente a la organización y disposición de estructuras contrainsurgentes.

Para comprender los alcances y las posibilidades de los acuerdos parciales, sobre todo cuando se hacen comparaciones con otras experiencias de la Región, es necesario considerar historicidad particular del proceso político colombiano. A diferencia de los países de la Región, en Colombia se ha vivido la excepcionalidad de la guerra y el ejercicio de la violencia durante más de medio siglo, en medio de un régimen que se ha proyectado como la democracia más estable de Nuestra América. Así es que lo que aquí se define como la posibilidad de apertura de un ciclo reformista representa una respuesta a un conjunto de acumulados no resueltos históricamente que hoy, con nuevos contenidos, requieren ser superados para tran-

sitar efectivamente hacia lo que en el lenguaje del Acuerdo de La Habana se califica como una paz estable y duradera.

### ***Acuerdos sobre Política de reforma rural integral***

Los acuerdos en materia agraria implican un reconocimiento implícito del campesinado pobre y desposeído del país; fuerza política y social que no sólo ha estado excluida de la política estatal por el predominio de un modelo agroexportador que ha desconocido (y destruido) la economía campesina, sino que ha sido la principal víctima del ejercicio de la violencia estatal y paramilitar. Lo acordado apunta en lo esencial al buen vivir y al mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo.

Sin que se pueda afirmar que se pondrá en marcha un proceso de reforma agraria en el sentido clásico del término, el Acuerdo deja sentada las bases para una transformación estructural del campo colombiano a través de la implementación de una “política de reforma rural integral” que, poniendo en el centro al campesinado, comprende, entre otros:

1. Definiciones sobre la democratización del acceso a la propiedad sobre la tierra “para campesinos sin tierra o tierra insuficiente” y para “las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo la distribución equitativa de la tierra”, a través de la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita y de otros mecanismos de acceso que incluyen subsidios de compra y créditos especiales de compra, la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural y la restitución de tierras despojadas. (Gobierno Nacional de Colombia y FARC. 2014).
2. La formulación de lineamientos generales de uso de la tierra: “atendiendo las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de instancias

de participación” y teniendo en cuenta: “uno, la sostenibilidad socio-ambiental y la conservación de los recursos hídricos y la biodiversidad; dos la compatibilidad entre la vocación y el uso del suelo rural; tres la prioridad de la producción de alimentos para el desarrollo del país (...); cuatro las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios” (Gobierno Nacional de Colombia y FARC. 2014).

3. La formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, que apunta a castigar la gran propiedad latifundista y los usos improductivos de la tierra.
4. El cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva, que incluye el reconocimiento del papel de los territorios campesinos en la forma de Zonas de Reserva Campesina, así como el compromiso de definición de las áreas de tales zonas con las comunidades interesadas.
5. El diseño y puesta en marcha de Programas de Desarrollo con enfoque territorial, que deben “cobijar la totalidad de las zonas rurales del país”, atendiendo criterios de priorización para las zonas más necesitadas.
6. La formulación y puesta en marcha de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, orientados a “la superación de la pobreza y la desigualdad, para alcanzar el bienestar de la población rural; (...) y a “la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad”. Dichos planes comprenden infraestructura y adecuación de tierras; desarrollo social, salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza, formalización laboral rural y protección social; estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa (Gobierno Nacional de Colombia y FARC. 2014).

Este Acuerdo parcial está acompañado de un conjunto de salvedades formuladas por la

guerrilla de las FARC-EP, las cuales se enfocan en aspectos de carácter estructural referidos, entre otros, a la erradicación del latifundio improductivo, inadecuadamente explotado u ocioso, a la redistribución democrática de la propiedad, al freno a la extranjerización de la tierra, a la declaración del carácter estratégico de los recursos naturales energéticos y mineros y a su recuperación, a la regulación de la extracción minero-energética y de la producción de agro combustibles, a los conflictos de uso de la tierra, a la revisión y renegociación de los tratados de libre comercio, a ajustes en el ordenamiento territorial, a la financiación de la política de desarrollo rural y agrario integral, a la cuantificación del fondo de tierras, a la creación del Consejo Nacional de la Tierra y el Territorio y a definición sobre el derecho real de superficie (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP. 2013).

#### *Acuerdos sobre Participación Política*

En lo concerniente al punto de Participación Política, los acuerdos apuntan en lo fundamental a la ampliación del espacio democrático a fin de proveer nuevas condiciones para el ejercicio de la política en general, y para los partidos, organizaciones y movimientos políticos y sociales que ejercen la oposición y buscan convertirse en alternativas de poder y de gobierno. En atención a ello, se concentran en:

1. La definición de lineamientos de política y en la formulación de medidas y acciones para dar garantías plenas a la oposición política y, en particular, a los nuevos movimientos que surjan tras la firma de un (eventual) Acuerdo final. En ese sentido comprenden, a) el reconocimiento de derechos y garantías en general, tanto para organizaciones políticas que ejercen oposición dentro del sistema político y de representación, como para aquellas organizaciones o movimientos sociales y populares que lo hacen por fuera de él, lo cual deberá traducirse en la formulación de un “Estatuto de garantías para el

- ejercicio de la oposición política”, b) la provisión de garantías de seguridad para el ejercicio de la política a través de la creación de un sistema integral de garantías (Gobierno Nacional de Colombia y FARC. 2013).
2. La superación de restricciones a los mecanismos de participación política y social, que incluye garantías para los movimientos y organizaciones sociales y para la movilización y la protesta social; la participación social a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales; garantías para la reconciliación y la no estigmatización; el control y la veeduría ciudadana; el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa (Gobierno Nacional de Colombia y FARC. 2013).
  3. Medidas para promover la mayor participación política en todos los niveles, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad, dentro de las cuales se encuentran la promoción del pluralismo político, de la participación electoral y de la transparencia de los procesos electorales; la reforma al régimen y la organización electoral, la promoción de una cultura política y democrática participativa, el impulso a la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto, a través de la creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz que elegirán Representantes a la Cámara; y la promoción de la participación política de la mujer.

También en este punto, la guerrilla de las FARC-EP formuló un conjunto de salvedades al Acuerdo parcial, cuyo alcance es buena medida de carácter estructural. Éstas se refieren a su demanda por una reestructuración democrática del Estado y una reforma política en función de la expansión democrática; a la revisión, reforma y democratización del sistema político electoral; la reforma a los mecanismos de participación ciudadana, en especial a persistentes

restricciones y limitaciones reglamentarias; la proscripción del tratamiento militar a la movilización y la protesta social; la elección popular de los representantes de los organismos de control; la participación ciudadana en la definición de asuntos de interés nacional; la democratización del espacio radioeléctrico, la información y la comunicación; el ordenamiento territorial y el estímulo a la participación de las regiones; la participación y en control social en el proceso de la política pública, la planeación y la política económica; la participación social en los órganos e instancias de dirección de la economía; la democratización y garantías de participación, reordenamiento territorial y descentralización para la justicia social urbana; el reconocimiento de derechos políticos para garantizar la participación política y social de campesinos, indígenas y afrodescendientes; la participación social en los procesos de integración de Nuestra América, especialmente de Unasur y la Celac; el control social y popular y la veeduría ciudadana sobre los tratados suscritos por el Estado, incluyendo medidas transitorias de protección frente a aquellos que vulneren los derechos de la población (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP).

#### ***Acuerdos sobre Solución al problema de las drogas ilícitas***

Los acuerdos parciales sobre la Solución al problema de las drogas ilícitas comprenden un reconocimiento del fracaso de la política de “guerra contra las drogas” impulsada por los Estados Unidos y aceptada por los gobiernos colombianos de las últimas décadas. Asimismo, dejan atrás la idea de una guerrilla degradada en industria criminal y reconvertida en organización narcotraficante. En lugar de ello, parten de un reconocimiento, primero, de la problemática social, de abandono y pobreza, que se esconde tras los cultivos de coca, erigidos en alternativa económica de sectores de la población rural; segundo, del carácter de salud pública que tiene el fenómeno del consumo; y tercero,

de la necesaria distinción que debe hacerse frente a la criminalidad organizada asociada con el narcotráfico.

Los acuerdos se fundamentan en la necesidad de ofrecer opciones distintas a la erradicación forzada de cultivos basada en la aspersión aérea con agentes químicos, especialmente con glifosato, y la persecución y la criminalización de los productores de coca, a través de la formulación y puesta en marcha de un “Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, como parte de la transformación estructural de campo que busca la Reforma rural Integral”, el cual, se sustenta en la más amplia participación de las comunidades afectadas, especialmente campesinas, y en la implementación de “planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”. El carácter voluntario y concertado de la política acordada comprende la decisión “de las comunidades de transitar caminos alternativos a los cultivos de uso ilícito, y el compromiso del Gobierno de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo para el bienestar y el buen vivir”<sup>27</sup>.

En cuanto al consumo de drogas, además de enfatizar su tratamiento como un asunto de salud pública, se pactó el compromiso gubernamental de crear el “Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas”, así como de diseñar y poner en marcha un “Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas” (Delegaciones del Gobierno y las FARC-EP. 2014).

Respecto de la producción y comercialización de narcóticos se acordó intensificar la lucha contra el crimen organizado y sus redes de apoyo, incluida una estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico,

la identificación de la cadena de valor del narcotráfico para enfrentar el lavado de activos y las diversas formas de incorporación de esos activos en la actividad económica, controles estatales estrictos a la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos, así como el rediseño de la política criminal en función de esos propósitos. En atención al carácter global del negocio del narcotráfico se pactó el compromiso del Gobierno de promover una Conferencia internacional en el marco de las Naciones Unidas (Delegaciones del Gobierno y las FARC-EP. 2014).

Y finalmente, teniendo en cuenta las dimensiones de lo acordado se señaló que ello solo será posible si se cuenta con el compromiso del Gobierno, en cuanto debe proveer las condiciones para que lo acordado se pueda materializar; de las FARC-EP en el sentido de contribuir de manera efectiva en lo que esté a su alcance, “y en un escenario de fin del conflicto, poner fin a cualquier relación, que con ocasión de la rebelión, se hubiese presentado con ese fenómeno”; y de toda la sociedad en su conjunto, incluyendo sus diferentes formas de organización política y social, que de una manera u otra han consentido o se han involucrado con la economía del narcotráfico (Delegaciones del Gobierno y las FARC-EP. 2014).

También en este punto, la guerrilla de las FARC-EP dejó sentadas unas salvedades respecto de la “nueva política criminal” que a su juicio debe centrarse en la persecución y el encarcelamiento de los principales beneficiarios del mercado de las drogas ilícitas, así como en el desmantelamiento de las redes transnacionales de tráfico y lavado de activos. Asimismo, demandaron la suspensión inmediata de las aspersiones aéreas con glifosato y la reparación integral de las víctimas de tales fumigaciones; señalaron, en el contexto del tratamiento de salud pública que se le debe dar al consumo, la necesidad de una reforma al sistema de salud; y abogaron por la realización de una Conferencia nacional

27 Se prevé que de no lograrse acuerdos con las comunidades “el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir” (Delegaciones del Gobierno y las FARC-EP. 2014).

sobre política de lucha contra las drogas, que se analice y arroje “conclusiones sobre el problema de la comercialización y producción de drogas ilícitas, como fenómeno ligado al paramilitarismo”. Y aborde el asunto concerniente a la relación entre “conflicto, narcotráfico e impacto sobre la institucionalidad” (Delegaciones del Gobierno y las FARC-EP. 2014).

### *Acuerdos sobre Víctimas*

Aunque a la fecha de elaboración de este no se han dado anuncios formales que indiquen la suscripción de Acuerdo parcial en el punto de Víctimas, los comunicados conjuntos producidos por la Partes indican que se está cerca de concreciones en este aspecto. Por lo pronto, se puede afirmar que el Acuerdo representará un avance muy significativo en lo que concierne al necesario proceso de esclarecimiento de la verdad del conflicto.

En desarrollo de ese propósito, se pactó la conformación de la “Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas”, que produjo el informe “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”, el cual ofrece en doce trabajos de académicos e investigadores sociales y dos relatorías, una visión plural, con enfoques teóricos y énfasis distintos, acerca del conflicto colombiano, que aportan a la comprensión de su complejidad, a la identificación de causas históricas y de factores de persistencia, a la caracterización de los impactos sobre la población y a una definición de las responsabilidades (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. 2015). La Mesa de diálogos acordó igualmente la conformación de una “Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición”, que funcionará por tres años tras la firma del (eventual) acuerdo final y deberá producir un informe para aportar al esclarecimiento de la verdad, promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas, y para propiciar la convivencia en los territorios (Mesa de Conversaciones de La Habana. 2015). Estos acuerdos sobre verdad indican que

no habrá una verdad oficial sobre el conflicto y sus víctimas, sino que ésta responde a una construcción social que en sentido estricto representa un campo en disputa<sup>28</sup>.

Por otro lado, las Partes anunciaron que en atención a la necesidad de reconocimiento de las víctimas y sus derechos, se diseñará y pondrá en marcha un “Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición”, del cual se espera un conjunto de políticas, medidas y acciones, que superarán los diseños institucionales vigentes en ese aspecto, especialmente los contenidos en la Ley de víctimas y de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), expedida por el Gobierno antes del inicio de la negociación.

En la negociación de este punto de Víctimas, una de las mayores dificultades se presentó en lo concerniente a la problemática de la justicia a aplicar para posibilitar la terminación de la confrontación armada. Tras posturas iniciales del Gobierno que afirmaban fundamentarse en la llamada justicia transicional, pero preservando componentes de punición, incluida la cárcel para la comandancia guerrillera, se abrió paso una solución más ajustada a la realidad de una negociación que no descansa sobre el sometimiento y la rendición del adversario. Las Partes anunciaron la conformación de una jurisdicción especial de justicia que, a partir de un concepto de justicia restaurativa y prospectiva, además de atender requerimientos de las víctimas del conflicto, se ocupará de resolver la situación jurídica de los guerrilleros (garantizando su ingreso a la política abierta), así como de los demás actores intervinientes de manera directa o indirecta en el conflicto, incluidos los no combatientes.

Con el acuerdo para la conformación de la jurisdicción especial de justicia se puso de presente que la terminación del conflicto no

28 Aún está pendiente por definirse lo que la Mesa de diálogos deberá acordar sobre el subpunto 7 “Esclarecimiento del paramilitarismo” (del Punto 3 “Fin del Conflicto”), aspecto que constituye otro componente esencial de la verdad histórica.

puede descansar sobre la tesis del juzgamiento y la condena a la rebelión armada, sino que ésta debe ajustarse a la verdad histórica del conflicto, la cual comprende una definición compleja de responsabilidades diferenciadas que comprometen al Estado, a las fuerzas militares y de policía y organismos de inteligencia, a diferentes expresiones organizadas del poder político y económico (partidos, grupos económicos y empresariales, medios de comunicación, entre otros), a gobiernos extranjeros, especialmente a los Estados Unidos, a grupos narco paramilitares y a la propia guerrilla.

El acuerdo sobre Víctimas y en especial la solución de Justicia acordada hacen pensar que el proceso de La Habana puede entrar en el terreno de la irreversibilidad, aunque ésta desde luego no puede ser considerada absoluta, si se tiene en cuenta un contexto político en el que sectores de las derechas mantienen su empeño en retornar a la confrontación armada abierta y no renuncian al deseo de la derrota militar de los rebeldes y de su sometimiento. Si el Acuerdo parcial sobre el Punto de Víctimas y la solución de justicia se acompañan de un cese bilateral de fuegos y hostilidades los caminos hacia la paz con justicia social en Colombia tendrán mejores trazos<sup>29</sup>.

### ***Sobre el punto del “Fin del conflicto”***

Como ya se señaló, está pendiente el abordaje del Punto 3 “Fin del conflicto” que es contenido de los requerimientos específicos que exigen las FARC-EP para producir su tránsito a la política abierta y convertirse en movimiento político. Entre otros se trata del cese bilateral de fuegos y hostilidades, la dejación de armas, la reincorporación de la guerrilla a la vida civil en

lo político, económico y social, el compromiso gubernamental de combatir organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, el esclarecimiento del paramilitarismo, la provisión de garantías de seguridad y las reformas y ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz (Mesa de Conversaciones de La Habana. 2015). Por los comunicados expedidos por las Partes se sabe que se está trabajando de manera simultánea en subcomisiones conjuntas especializadas, en las que se han producido aproximaciones, pero sin el logro de acuerdos específicos, salvo aquellos asociados con medidas para el desescalamiento del accionar militar.

La dinámica actual de la negociación sugiere que así como han sido posibles los acuerdos parciales ya analizados, también deben esperarse convenios en este punto, sin que se puedan arriesgar hipótesis acerca de los tiempos. Las Partes ya manifestaron en todo caso su voluntad de llegar a la firma de un acuerdo final hacia finales de marzo de 2016; término que a mi juicio resulta en todo caso improbable, si se considera la densidad de lo que se encuentra pendiente por negociar.

Además, para la firma de un (eventual) Acuerdo final, están pendientes los asuntos relacionados con la implementación, la verificación y la refrendación de lo acordado. También en esta materia se espera un pulso fuerte entre el Gobierno y las FARC-EP, si se tiene en cuenta que lo hasta ahora convenido tiene al alcance de un conjunto de buenas intenciones. Para que lo negociado tenga mejores condiciones de materialización, aún está por definirse, por una parte, la fuerza normativa que debe adquirir lo acordado, es decir, su incorporación en el ordenamiento jurídico en el nivel constitucional, legal o reglamentario según el caso. Por la otra, quién produce tales desarrollos normativos. En sana lógica podría afirmarse que le corresponde

29 Además de las medidas de desescalamiento del conflicto acordadas por las partes, dentro de las cuales se encuentra el “Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general”, de Marzo 7 de 2015, debe destacarse el cese unilateral de fuegos de las FARC-EP y el anuncio de suspensión de bombardeos por parte del Gobierno.



a quienes han negociado y pactado desarrollar normativamente lo acordado. Pero evidentemente existe el propósito del Gobierno y de los partidos que conforman la coalición gobernante de sacar lo acordado de la Mesa de La Habana, para que sus desarrollos normativos se hagan en el marco de la institucionalidad vigente, así ésta tenga que acondicionarse para llevar a cabo ese propósito<sup>30</sup>.

En la formalización jurídica de lo acordado y en la solución de las salvedades se encuentran parte de las expectativas guerrilleras por la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, a la que además se le otorga la función de refrendación del (eventual) Acuerdo final. La terminación del largo período de excepcionalidad que ha significado la guerra se concibe en la lógica guerrillera como el diseño de un verdadero pacto de paz que no sería otro que aquel que surja del nuevo diseño jurídico-político que produzca el constituyente primario.

Pero junto con el debate sobre los desarrollos normativos, se halla lo concerniente a lo que se podría caracterizar como las consecuencias económicas de la paz. ¿Cómo se va a financiar un (eventual) Acuerdo final y quién lo va a pagar? Eso también está por definirse. Es evidente que desde la perspectiva de las clases dominantes se aspira a una paz gratis o por lo menos muy barata, más aún cuando el contexto macroeconómico se ha deteriorado sensiblemente por los efectos de la persistente crisis capitalista sobre el régimen de acumulación basado en la exportación minero-energética.

### ***La potencia transformadora de un (eventual) Acuerdo final***

Hacia dónde se inclina finalmente la balanza para terminar el conflicto, implementar,

verificar y refrendar los acuerdos y para proveer los recursos para financiarlos no es asunto exclusivo de la Mesa de diálogos de La Habana. En realidad, todo ello hace parte del campo de fuerzas en el cual se disputa actualmente la orientación del proceso político y socioeconómico. Como aquí se ha señalado, lo valioso del proceso de La Habana se encuentra en la potencia transformadora que él encarna. Para que ésta se desate, será necesaria no sólo una aprehensión social de lo acordado, sino ante todo que ello se comprenda en los términos que corresponde: como una contribución a los múltiples esfuerzos del campo popular por propiciar un proceso de democratización real en los diferentes ámbitos de la vida económica, política, social y cultural del país.

Sin dejar de valorar los numerosos procesos en curso, especialmente de la Marcha Patriótica, del Congreso de los Pueblos, de partidos y organizaciones de izquierda, así como los variados repertorios de lucha y movilización social y popular exhibidos particularmente durante el último lustro por parte del campesinado organizado, de las comunidades indígenas y afrodescendientes, que se articulan unitariamente en la Cumbre Nacional Agraria, Étnica y Popular, y se expresan además en numerosos movimientos socio territoriales focalizados, debe afirmarse que aún persiste la dispersión y la fragmentación.

Asimismo, no ha logrado consolidarse aún un entendimiento profundo de los alcances de la solución política y de la nueva perspectiva política que ella abre y representa. Son varios los aspectos que se conjugan en ese sentido, entre otros:

- a. La normalización histórica de la guerra, tras varias generaciones que la han vivido y padecido, impide apreciar el significado sin igual de su finalización y de las posibilidades que ello brinda para el pleno ejercicio de la política;

<sup>30</sup> De eso se trata precisamente con la presentación unilateral por parte del Gobierno del proyecto de acto legislativo para la implementación del acuerdo de paz (Proyecto Acto Legislativo. 2015).

- b. La consideración en sectores del campo popular del proceso de diálogos y negociación como un asunto más del proceso político, paralelo y no necesariamente articulado con sus propias aspiraciones, lo cual se manifiesta en la disección que se produce entre la “agenda de La Habana” y la “agenda social”. En una falta de sinéresis y de valoración objetiva del momento político en algunos casos extremos se ha llegado a calificar el proceso como una “claudicación” o un “pacto de élites”;
- c. La persistencia de mezquindades que, sin manifestarlo abiertamente, aprecian en la solución política y la transformación de las fuerzas guerrilleras en movimiento político abierto una redefinición del espectro de la izquierda y una amenaza para (pretendidos) liderazgos existentes. En este sentido, algunas expresiones propias de la cartografía histórica de la izquierda y del anticomunismo juegan un papel nada despreciable.
- d. La visiones distintas (y en ocasiones enfrentadas) de la política y lo político en la actualidad; algunas privilegiando al extremo tendencias a la institucionalización de la política y los espacios institucionales, especialmente los derivados del régimen de democracia (gobernable) electoral; otras, desatendiendo éstas y considerando casi en forma exclusiva la movilización, el movimiento como un fin en sí mismo. Todo ello se exterioriza en enfoques que se mueven entre el pragmatismo electorero de la inmediatez y la magnificación inútil de lo estratégico.

De lo anterior surge la necesidad de promover y consolidar procesos de unidad del campo popular que conduzcan al encuentro de las diferentes trayectorias de organización y lucha de diversas expresiones de la insurgencia social y armada, si en verdad se busca contribuir a un cambio en el actual balance de fuerzas. Tal propósito pasa en las condiciones actuales necesariamente por construir coincidencias e identidades respecto de la potencia transformadora

que se puede desatar con motivo de un (eventual) acuerdo final con la guerrilla de las FARC-EP. Un escenario no deseable para el campo popular consistiría en que un eventual acuerdo paz lo encontrase apenas discutiendo acerca del qué hacer.

En ese contexto, adquiere especial significación el inicio de los diálogos con el Ejército de Liberación Nacional, ELN<sup>31</sup>. La agenda y los (eventuales) acuerdos que surjan de ese proceso no solo fortalecerán la perspectiva de la solución política, sino que potenciarán aún más las posibilidades de unidad y la perspectiva de una redefinición de la actual correlación de fuerzas. De la misma forma que en la experiencia de las FARC-EP, también en el caso del ELN se está frente a una organización con indiscutibles trayectorias de lucha político-militar, de organización y de construcción de poder social y popular.

La posibilidad real de materializar la idea de dos mesas de negociación y un solo proceso de paz, pese a las evidentes dificultades de sincronía y simultaneidad, debería llevar a mayores reflexiones acerca de la perspectiva política para el campo popular, más allá de lo que específicamente se termine acordando por las dos guerrillas.

En ese aspecto, me refiero de manera especial a los debates sobre la Asamblea Nacional Constituyente. Aunque éstos tuvieron al inicio del proceso de diálogos de La Habana la impronta de las primeras discusiones sobre los mecanismos de refrendación, entre tanto me parece que éstas se han ido decantando y han adquirido además nuevos entendimientos y contenidos. Por una parte, se introdujo la distinción entre proceso constituyente y asamblea constituyente, en el sentido de que el primero, el proceso, debe comprenderse como expresión de diversas trayectorias de experiencia y dinámicas de lucha por la transformación social que pueden (y deben) encontrarse y unificarse en el recorrido; y la segunda, la Asamblea, es una estación necesaria del proceso consistente en formalización normativa (jurídico-política) de la (nueva) organización del poder y del régimen de luchas, en este caso, en consonancia con lo emergido de los Acuerdos de paz. Por otra parte, en cuanto que el sentido de proceso

31 Al momento de escribir este texto, todo indicaba que se estaba a la espera de un momento oportuno para el anuncio formal del inicio de la negociación.

constituyente y la posibilidad misma de la Asamblea deben comprenderse como una construcción social en disputa, caracterizada por el conflicto social y de clase que es inherente al orden social vigente. Es decir, no está predeterminada o prefigurada, sino que dependerá en sus contenidos y alcances de lo que las fuerzas y las subjetividades políticas y sociales en contienda logren imprimirle, bien sea para sentar los fundamentos de transformaciones más profundas o simplemente para renovar el poder y las relaciones de dominación existentes.

Todo ello, en un marco en el que la Mesa de diálogos ha adquirido una función constituyente de facto y se ha convertido en productora de nuevo derecho, del derecho necesario para avanzar hacia un acuerdo de paz. Debe reconocerse que varios de los acuerdos superan el ordenamiento jurídico y gracias a ellos se ha abierto la posibilidad de superar el orden del derecho existente. Si se juzga por los puntos no resueltos de la Agenda, incluidas las salvedades, es evidente que los debates sobre los límites de la Constitución de 1991 adquirirán un mayor significado. Más aún, si se tiene en cuenta que lo que hasta ahora ha sido una negociación de la guerrilla con el Gobierno y se ha traducido en acuerdos de ésta con él, debe comprometer al conjunto de la formación social, y especialmente al Estado como forma de organización y regulación del poder y de las relaciones sociales existentes.

No es posible consolidar la perspectiva de una paz estable y duradera si ésta se concibe como la mera absorción de la rebelión armada. No se está frente a un proceso que pueda caracterizarse como de desmovilización, desarme y reinserción. Se está asistiendo a la ruptura de los tiempos institucionales que hasta ahora organizan la política, a un reacomodamiento —a veces imperceptible— de las relaciones de fuerza. En esencia, lo que parece estarse gestando y desencadenando es la posibilidad y la necesidad de un nuevo contrato social. De ahí precisamente la importancia de la perspectiva constituyente.

Como se puede apreciar, son múltiples los asuntos aún no abordados y resueltos. La densidad y complejidad de sus contenidos indican que en los meses que vienen, el país se verá abocado a un muy intenso debate político en la búsqueda de un acuerdo final que demandará esfuerzos de síntesis y suma creatividad, pues la particularidad del proceso

de La Habana impone construcción de soluciones que, sin dejar de lado otras experiencias internacionales, descansen sobre el reconocimiento de esa particularidad, que no es otra que la de un largo conflicto social y armado de más de cinco décadas en la que no hubo victoria militar por ninguna de las Partes en contienda directa.

Bogotá, noviembre de 2015

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Delegaciones del Gobierno y las FARC-EP (2014). *Tercer Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones de paz*. (La Habana). Mayo 17 de 2014.
- Estrada, Jairo (2015). “Algunas consideraciones sobre el momento actual, los alcances y la potencia transformadora del proceso de paz en Colombia”. En: *Revista Espacio Crítico*. (Bogotá). No° 22.
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP. “Salvedades”. En: *Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional. 100 propuestas mínimas*. Noviembre de 2015. En: <http://pazfarc-ep.org/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/propuestas-minimas/participacion-politica>
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP (2013). “Primer punto de la Agenda: Desarrollo Agrario integral con enfoque territorial. Salvedades”. En: *Desarrollo rural y agrario para la democratización y la paz con justicia social de Colombia. 100 propuestas mínimas*. Consultado en Noviembre de 2015. En: <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/propuestas-minimas/desarrollo-agrario-integral>
- Gobierno Nacional de Colombia y FARC (2012). *Acuerdo General para la terminación del conflicto*. Visitado en Noviembre del 2015. Consultado en: [www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf](http://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf).
- Gobierno Nacional de Colombia y FARC (2013). *Participación política: apertura democrática para construir la paz*. Consultado en Noviembre de 2015. En: [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci\\_n%20Pol\\_tica.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci_n%20Pol_tica.pdf)

- Gobierno Nacional de Colombia y FARC (2014). “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral”. En: *Acuerdo sobre el primer punto de la Agenda*. En: [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20%20Pol\\_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20%20Pol_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf)
- Mesa de Conversaciones de La Habana (2015). *Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general*. Comunicado Conjunto No. 52. (La Habana). 7 de marzo de 2015.
- Mesa de Conversaciones de La Habana (2015). *Informe conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo*. (La Habana). 4 de junio de 2015.
- Proyecto Acto Legislativo 2015. Consultado en Noviembre de 2015. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/proyecto-acto-legislativo-paz-2015.pdf>

## LOS ACUERDOS DE LA HABANA Y EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA

CARLOS GUILLERMO ÁLVAREZ<sup>32</sup>

### INTRODUCCIÓN:

Para las clases dominantes colombianas el “negacionismo” sobre el problema agrario, es el común denominador. No obstante con una breve mirada a los resultados del Censo Nacional Agropecuario por simples reseñas periodísticas se debe llegar a otra conclusión (El Tiempo. 2015).

Empecemos recordando que:

El 69,9 por ciento de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) tiene menos de 5 hectáreas y *ocupa sólo el 5 por ciento del área censada, mientras que terrenos de más de 500 hectáreas están en manos del 0,4 % de los propietarios y representan el 41,1 por ciento de las 113 millones de hectáreas censadas* (El Tiempo. 2015) (énfasis agregado).

A continuación la nota agrega que:

Aunque al 40,6 por ciento de la tierra se le da uso agropecuario, la mayor parte está enfocada en la siembra de pasto para engordar animales. Entre tanto, sólo 19,1 por ciento del territorio agropecuario es para uso agrícola y, de este, el área cultivada es escasa: solo 6,3 por ciento del área censada, lo que equivale a 7,1 millones de hectáreas (El Tiempo. 2015) (o sea el 21% para ganadería).

A ello le agregamos que la llamada producción campesina<sup>33</sup> suministra entre el 50 y el 70% de los alimentos en el país según investigadores y centros de investigación (Perfetti, Balcázar, Hernández y Leibovich. 2013). En fin, el coeficiente de concentración Gini supera el 0.80 para que se entienda que apenas el 0.4% de los propietarios (menos de 140.000 propietarios frente a los más de 3,5 millones de éstos) son dueños de más del 40% del territorio nacional.

### QUE DICEN EL EMPRESARIADO EL URIBISMO, Y UN ACADÉMICO (ROBINSON) SOBRE LOS ACUERDOS DE LA HABANA

Comencemos por el empresariado:

Esta es una negociación entre un Estado legítimo y un grupo armado al margen de la ley que se da *por razones humanitarias*, para evitar que haya más víctimas y daños a la sociedad, a la economía, a la infraestructura y a los bienes públicos. (Para ellos:) Los acuerdos en materia de Desarrollo Rural Integral deben ser consistentes y consecuentes con el respeto a la propiedad privada, la garantía de la seguridad jurídica y la economía de mercado (Reconciliación Colombia. 2015).

32 Profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia.

33 Habría que acotar el término “economía campesina”, pero se la entiende como la pequeña propiedad campesina que en los Llanos es mayor de 1.000 Ha., pero en el Oriente antioqueño son fincas de una o dos cuadras.

Es claro que grandes problemas del desastre social colombiano no parecen preocupar al empresariado colombiano. ¿Dónde estaba el Consejo Gremial cuando se despojaron al menos 2 millones de hectáreas (Pastoral social habla de 8 millones) y se desplazaron a más de 5 millones de personas? Evidentemente este no es un mero problema humanitario. El despojo violento ha sido un método de acumulación de tierra y poder, de vulneración por parte de una facción de la derecha colombiana del *derecho de propiedad a campesinos y pequeños propietarios*. La llamada “función social de la propiedad” está vigente en Colombia desde, al menos, 1936, con la ley 200 de López Pumarejo, que la derecha no se ha atrevido a derogar. El punto 1.7 del acuerdo agrario con las Farc apenas habla de proteger y restaurar el derecho burgués de propiedad; ¡nada más!

El uribismo es otro actor que representa a la facción más retardataria de los terratenientes colom-

bianos. Para ellos, evidentemente, no hay problema agrario. Lo que busca el acuerdo de La Habana es el comunismo puro y duro. Veamos las capitulaciones de Santos según Uribe:

13. Una instancia indefinida señalará el uso de la tierra. *Primer paso hacia la planificación central y la eliminación del libre mercado en la agricultura.* (Énfasis agregado). Y añade a continuación el uribismo: 14. *En contravía del desarrollo moderno de la agricultura que exige grandes inversiones en extensas plantaciones, el acuerdo busca desconcentrar y repartir la propiedad, condenando al campo al atraso y a la improductividad.* (Énfasis agregado). (Centro Democrático. 2014).

¿Cuál es la estructura agraria en el mundo para contrastar la visión uribista de los asuntos agrarios? Veamos:

CUADRO I: DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LA TIERRA AGRÍCOLA

DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LA TIERRA AGRÍCOLA							
	Tierra agrícola (millones de hectáreas)	Número de fincas (millones)	Número de fincas pequeñas (millones)	Fincas pequeñas como % de total de fincas	Tierra agrícola de fincas pequeñas (millones de hectáreas)	% de la tierra agrícola de fincas pequeñas	Tamaño promedio de las fincas pequeñas (ha)
Asia-Pacífico	1990,2	447,6	420,3	93,9%	689,7	34,7%	1,6
<b>China</b>	<b>521,8</b>	<b>200,6</b>	<b>200,2</b>	<b>99,8%</b>	<b>370,0</b>	<b>70,9%</b>	<b>1,8</b>
India	179,8	138,3	127,6	92,2%	71,2	39,6%	0,6
África	1242,6	94,6	84,8	89,6%	182,8	14,7%	2,2
América Latina y el Caribe	894,3	22,3	17,9	80,1%	172,7	19,3%	9,7
América del Norte	478,4	2,4	1,9	76,8%	125,1	26,1%	67,6
Europa	474,5	42,0	37,2	88,5%	82,3	17,4%	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>5080,1</b>	<b>608,9</b>	<b>562,1</b>	<b>92,3%</b>	<b>1252,6</b>	<b>24,7%</b>	<b>2,2</b>

Fuente: Grain (2014). “Hambrientos de tierra: los pueblos indígenas y campesinos alimentan al mundo con menos de un cuarto de la tierra agrícola mundial”. En: *Base de datos* (10 de junio de 2014). Consultado en Noviembre de 2015. En: <https://www.grain.org/es/article/entries/4956-hambrientos-de-tierra-los-pueblos-indigenas-y-campesinos-alimentan-al-mundo-con-menos-de-un-cuarto-de-la-tierra-agricola-mundial>

Es claro que la cuarta parte de las fincas del planeta tiene algo más de 3 ha. China, el país más poblado del planeta, alimenta a su población con

pequeños predios de menos de 2 Ha. El 99% de sus fincas son pequeñas. Incluso, en el campeón de la agricultura capitalista mundial, En América del Norte, las 3 cuartas partes de sus fincas son pequeñas. Sin duda, para contrariedad del uribismo, la agricultura, que alimenta el planeta es de pequeña propiedad.

Ya en este punto nos podemos preguntar: ¿son un peligro para el capitalismo colombiano los acuerdos en el terreno agrario en La Habana? (Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP. 2014).

#### **¿QUÉ SE INFIERE DE LOS ACUERDOS DE LA HABANA SOBRE EL ASUNTO AGRARIO?**

Es un texto de 21 páginas se describe lo que se ha llamado una propuesta de una “Reforma Agraria Integral”, pero que si se lee con cuidado el reformismo agrario es anodino. Es más un programa de desarrollo rural como lo podría proponer una universidad norteamericana que de reforma agraria.

Mencionamos brevemente los grandes ejes: acceso integral a la tierra a partir de un fondo público de tierras; formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural para regularizar los derechos de propietarios y poseedores legítimos; declaración de inalienabilidad e inembargabilidad por 7 años a los predios adjudicados mediante adjudicación gratuita o por compra o por entrega de baldíos. La restitución es otro compromiso para ir remediando los daños del conflicto por desplazamiento o despojo. La formalización y actualización del catastro rural es un compromiso apenas lógico para incentivar el uso económico de la tierra y el pago de impuestos a los municipios que tienen una gran debilidad en sus ingresos. En fin, se busca efectuar un cierre de la frontera agrícola y formalización de zonas de reserva para proteger áreas de especial interés ambiental y lograr así una relación adecuada entre protección ambiental y actividades económicas en las zonas de frontera; se busca cumplir el precepto constitucional de desarrollo sostenible con participación de las comunidades rurales...

El comunismo, o el paso a la colectivización en el campo no aparecen por parte alguna. Como mucho, se menciona en la “función social de la propiedad” y posibilidades de expropiación, asunto éste que ya está en el ordenamiento jurídico colombiano al menos desde 1936 con el proyecto reformista de López Pumarejo como dijimos atrás.

#### **LA MISIÓN RURAL: LA MIRADA MERAMENTE “MACROECONÓMICA” O FUNCIONALISTA. (DNP. 2015)**

Antes de que se firmará un programa de reformas definitivas con las Farc, el gobierno Santos encarga al profesor Ocampo, reputado académico colombiano de la Universidad de Columbia, la dirección de la “Misión para la transformación del campo” y este pone mojones de lo que sería su mirada en el texto “Saldar la deuda histórica con el campo” (Ocampo. 2014).

El extenso documento, ya publicado y disponible en el “link” mencionado anteriormente, hace referencias macroeconómicas y funcionalistas a la agricultura, sus participaciones por productos, salubridad, educación etc., pero como se presenta, matiza o evita hacer directamente un examen político de los agentes que participan en la economía colombiana; se deja todo el examen en manos de las presuntamente neutras categorías macroeconómicas y sociológicas, de las cuales habría que entresacar los elementos políticos de participación de las clases y sectores sociales básicos descritos por la economía política clásica como los grandes agentes de la sociedad (desde Smith y Ricardo, terminado en Marx); se trata de terratenientes, empresarios y obreros, quienes participan en la distribución del producto con los beneficios, la renta del suelo y los salarios. El caso del campesino propietario, una suerte de rezago histórico en la sociedad (pues no se logró expropiarlo y aplastar del todo), que no se convierte en empresario, gran extractor de trabajo excedente, se le trata más como un sujeto de caridad pública

a quien se le debe pagar una “deuda”, que como un sujeto de reales derechos a quien se ha expropiado de manera violenta por otros agentes, francamente delincuentes, ligados al establecimiento político y económico colombiano.

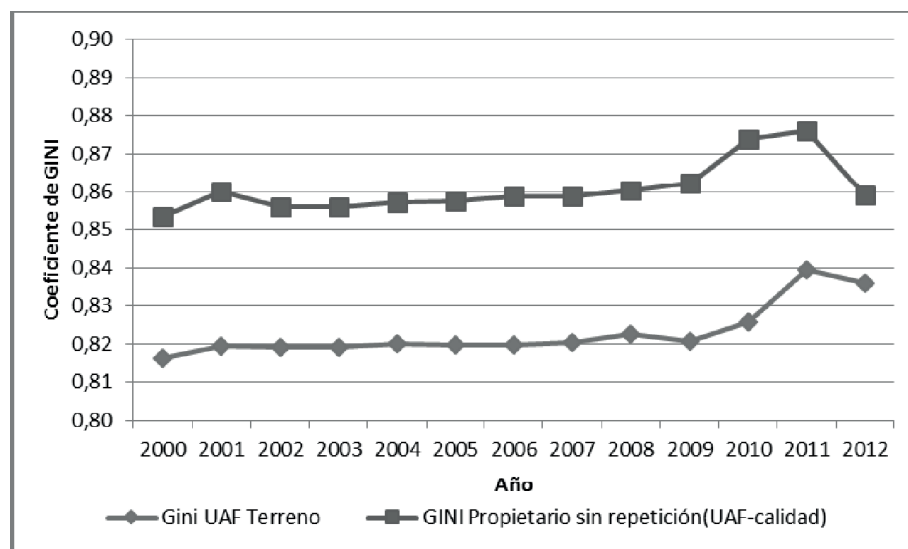
Realmente no parecería que exista un severo problema agrario sino que existen algunas “deudas” por pagar. Nada más. La Misión busca pues que a “nuestros” habitantes rurales se le garanticen “oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales” (Ocampo. 2014: 2). Evidentemente las “oportunidades” económicas se les garantizaría por ejemplo en el proyecto Zidres cuando principalmente arrienden su fuerza de trabajo a los empresarios

y les produzcan plusvalía. Muy seguramente eso podría tener en mente los académicos oficiales cuando hablan de los habitantes rurales como “gestores de su propio desarrollo”. Aunque en otros apartes del texto el asunto de la concentración de la tierra es mencionado, pero sin ninguna inquietud seria sobre la génesis y operación de este asunto, que tiene importantes visos delictivos como se dijo atrás<sup>34</sup>.

34 Han corrido ríos de tinta mostrando las marrullas de, por ejemplo, la colonización antioqueña al sur en siglo xix para no irnos a la fuente del derecho divino de la propiedad en las Indias a partir de las famosas “bulas alejandrinas” del papa Borgia del siglo XV.

Veamos cómo se comporta el Gini agrario en el siglo actual:

Gráfico 1: Gini de tierras nacionales bajo diferentes criterios, 2.000-2.012.



Fuente: DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2015). *Capítulo 3: Diagnóstico de la inclusión productiva en el campo colombiano*. (Bogotá) Equipo Técnico de la Misión para la Transformación del Campo y Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consultado en Noviembre de 2015. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agricultu->

[rapecuarioforestal%20y%20pesca/3%20-%20Inclusion%20productiva%20en%20el%20campo%20colombiano%20%28R%29.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agricultura/rapecuarioforestal%20y%20pesca/3%20-%20Inclusion%20productiva%20en%20el%20campo%20colombiano%20%28R%29.pdf)

En cualquier caso se nota el progreso del proceso de concentración, pero muy poco dice la “Misión” sobre el delictivo proceso.

Evidentemente no se examina la disputa de la propiedad de la tierra y la renta del suelo sino la existencia de unos pobres tipos con pro-



blemas en las zonas “rurales”<sup>35</sup> a quienes el Estado les debe ayudar. El Estado, en el mejor de los casos intervendría para sortear las “fallas del mercado y los problemas de comercialización inherentes a la dispersión”, es una mera “inclusión productiva”.

Digamos de manera breve cómo se debería entender de manera alternativa, el problema agrario hoy en Colombia.

#### EL PROBLEMA AGRARIO EN EL S.XX EN COLOMBIA: GRANDES ELEMENTOS

De manera simplificada digamos:

*En primer lugar* se mantiene en Colombia la *concentración* del medio de producción estratégico no producible, la tierra; es uno de los mayores índices Gini en el planeta como se indicó en la Introducción. El proceso de concentración ha sido francamente delictivo y/o de abuso del poder del Estado.

*En segundo lugar*, y digamos que de acuerdo a la gravedad del asunto, se mantienen los resultados del *despojo de tierras* (que refuerza la característica anterior), *práctica corriente desde el siglo XIX*, reforzada por la consolidación del poder narco y guerrillero tanto en zonas de frontera colombianas ya a finales del siglo XX.

*En tercer lugar*, es el común denominador la *pobreza* en el campo colombiano y es mayor y generalizada en ciertas áreas donde la ganadería extensiva e ineficiente es lo normal; nos referimos a zonas de los valles de los ríos Sinú, bajo Cauca, Magdalena bajo y Medio, Cesar.

*En cuarto lugar* señalemos que la *supervivencia de la productiva y pequeña propiedad*

campesina (Perfetti, Balcázar, Hernández y Leibovich. 2013), (Forero. 2015). en zonas productoras de alimentos como la zona andina colombiana en condiciones de pobreza relativa, aunque competitivas frente a la gran producción capitalista es un factor positivo, pues provee de alimentos y algunas materias primas al centro del país, sin grandes costos de transporte y almacenamiento; nos referimos a la producción cafetera, de verduras y legumbres en el oriente antioqueño, en Cundinamarca, Boyacá, Cauca y Nariño, la producción de panela y plátano en zonas andinas bajas que complementan la oferta de alimentos cerca a los grandes lugares de consumo (el triángulo Bogotá, Medellín y Cali).

En fin, *en quinto lugar* recordemos que las áreas nuevas, de frontera, como la Altillanura, Costa Pacífica, Putumayo, Urabá, Magdalena bajo y medio, Cesar, mantienen *similitud de características con la zona andina*, el alto Valle del Cauca y Costa Atlántica: concentración, despojo, pobreza, ausencia del estado. Adicionalmente, un nuevo Dorado emerge en estas zonas, la minería ilegal de oro, que en cierta forma desplaza la misma producción de coca, en manos de actores ilegales (insurgencia, narcotraficantes, empresarios inescrupulosos) y mineros artesanales en pequeña escala. Acá, la economía minera colombiana disfruta de rentas mineras que se generan en el mercado mundial ante altos costos reguladores de producción de las grandes economías mineras: Suráfrica, Canadá y Australia.

A ello se le *agrega*, que *zonas de frontera fueron colonizadas por campesinos empobrecidos o expulsados de sus tierras*, y que de manera natural se orienta a la producción de productos declarados de uso ilícito, generadores de rentas de posición; fue una solución a los problemas de pobreza, ausencia del estado y malas condiciones de vida. Ahora, la distribución final de las rentas de posición apenas dan para que

35 Sin duda hoy el campo es también una zona bucólica de vivienda o esparcimiento de ciudadanos que trabajan y producen mercancías en las ciudades, pero el asunto que no se puede ocultar es la *realidad de la tierra como medio de producción no producible*, pero si apropiable de manera privada (excluyendo totalmente a otros de sus usos). Cuando hay en Colombia 6 millones de campesinos, agentes productores de mercancías (alimentos o materias primas), a quienes se expulsó del campo donde vivían y trabajaban y cuya tierra fue expropiada y apropiada a título privado por delincuentes, terratenientes y empresarios, *estamos poniendo en el centro de la discusión la propiedad/no propiedad de un medio de producción.*

las masas campesinas cultivadoras supervivan<sup>36</sup>. Ese fue finalmente uno de los sectores del país en los cuales se asentó la insurgencia.

### *El problema agrario internacionalmente hoy*

Resaltemos varias características.

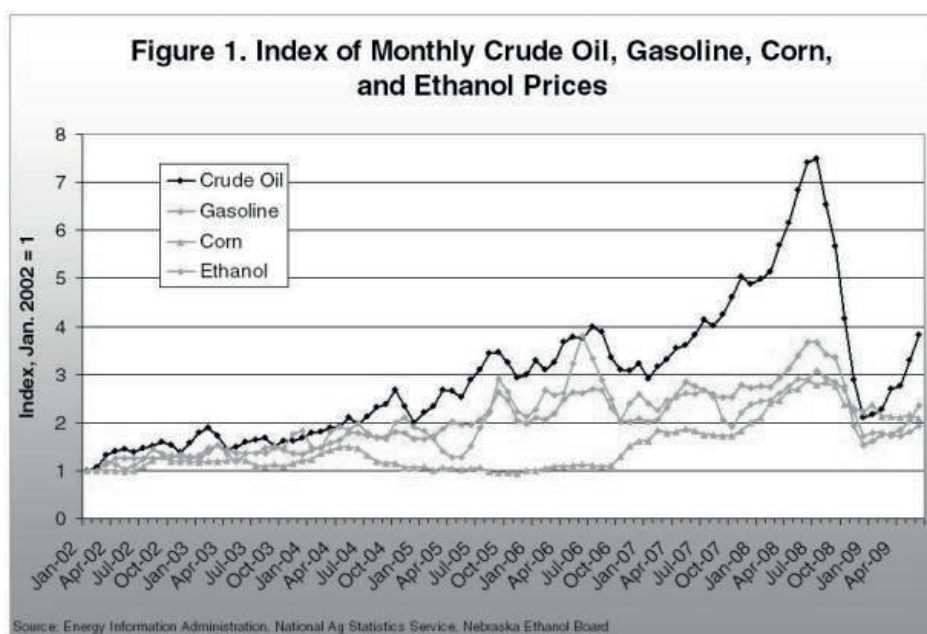
En primer lugar la apertura y casi creación de un *Mercado mundial de alimentos* y materias primas entrega un amplio campo de ac-

ción a los buscadores de rentas agrarias en todo el planeta.

En segundo lugar asistimos al fin del petróleo barato (en 1970 el precio del barril no superaba los 3 dólares/b) y la *urgencia del desarrollo de las energías renovables*, con un gran componente de biocombustibles. Esta circunstancia renueva la evidente *relación de la economía agraria* con la economía mundial de la energía. El departamento de energía norteamericano sigue el fenómeno con insistencia desde hace años. Veamos una muestra gráfica con los precios de energéticos:

36 Sobre las rentas del narcotráfico “se estima que un poco más del 1% le corresponde a los productores de los países andinos, mientras que los vendedores minoristas de los países consumidores reciben cerca del 65% de los ingresos...” “La economía del narcotráfico”, (OEA. 2013: 21). Del negocio de unos us\$ 35.000 millones en USA, a los cultivadores andinos les quedaría unos us\$ 500 millones.

Gráfico 2.



Fuente: Wisner, Robert (2009). *Corn, ethanol and crude oil prices. Relationship - Implications for the Biofuels Industry*. (Iowa: State University). Noviembre de 2015. En: <http://www.agmrc.org/renewable-energy/ethanol/corn-ethanol-and-crude-oil-prices-relationships-implications-for-the-biofuels-industry/>

Aunque haya un decalaje en los precios y la correlación de precios del maíz, el etanol no

sea uno, su relación es clara y se puede afirmar que los precios del petróleo indican la trayectoria de precios de las grandes mercancías agrícolas como el maíz y el aceite vegetal, el aceite combustible y el alcohol carburante.

El dilema planetario de *alimentos o energía* en cuanto a los usos del suelo, está más vigente que nunca pilotado por la renta de los hidrocarburos. Los subsidios de los grandes países industrializados subvierte sin duda el cuento

de hadas de la competencia como asignadora de los recursos; los usos del suelo en los países subdesarrollados tampoco van a seguir las reglas del mercado y es bastante absurdo pretender que los etéreos “fallos del mercado” los va a resolver una política “inclusiva”. Si a ello agregamos las alegres firmas de Tlcs con medio mundo la propuesta de la “inclusión” social de campesinos pobres basados en el mercado, no deja de tener sus “fallos” de concepción.

En tercer lugar se debe recordar que el «agribusiness», disputa la *captura de la renta agrícola* (empujada por la renta energética) y la tierra. Ya no es sólo la propiedad territorial la que disputa la renta; es el *capital financiero* (Almeyra, et, al. 2014) el otro gran agente en la disputa de la renta del suelo. El suelo de la Altillanura es un verdadero “bocato de cardenale” para conglomerados financieros e industriales como Cargill, Mónica Semillas, Sarmiento Angulo, etc. que son nuevos dueños en la Altillanura colombiana, y por medio de la tristemente célebre ley Zidres buscan reformar ley 160/94 para permitirles su acción sin restricciones en la adquisición de tierras baldías. Ya hay suficientes indicios que *el capital* se adueña de la propiedad, pero la captación del excedente se hace vía RENTA, no vía su explotación de la fuerza de trabajo; Ricardo no logró percibir en el siglo XIX el esguince del capital frente a la propiedad territorial.

No sólo hay disputas truculentas y claramente tramposas en Colombia. El capital financiero entra a arrendar importantes porciones del globo terráqueo. Según la *International Land Coalition*<sup>37</sup>, hasta 2010 cerca de 80 millones de has (la mayoría en África y en menor medida en América Latina) habían sido objeto de negociación por compra o leasing por parte de empresas estatales o privadas originarias de países como China (el principal), Corea del Sur, Arabia Saudita, Gran Bretaña, Suiza, entre

<sup>37</sup> Corren ríos de tinta sobre el tema a la consulta de “world land leases” Google entrega más de 200.000 referencias.

otros; esta extensión equivalía al 5% del área cultivada en el planeta, y superaba el área cultivada combinada de Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia.

Ya en las condiciones mencionadas ¿qué propuestas están en juego?

#### CONCLUSIONES: UNA POLÍTICA DEMOCRÁTICA PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA TIERRA.

*Si la concentración de la propiedad apoyada por la gran delincuencia organizada (y por tanto una apropiación concentrada de las rentas del suelo) es uno de los grandes problemas sociales y económicos hoy, ¿qué hacer?*

La salida burguesa radical de Walras, nacionalizar el suelo para superar la conclusión ricardiana de que todo el excedente iría a parar a los terratenientes, no parece viable por razones políticas, a más de que está claro que es el capital el gran agente que busca apropiarse de la tierra y embolsillarse la renta del suelo. De hecho es claro que esa estrategia está en marcha. De todos modos la gran concentración es un verdadero peligro para la supervivencia del mismo capitalismo como Piketty lo ha demostrado.

Se podría adoptar el punto de vista de Uribe y los atrasados terratenientes, según el cual sólo la gran propiedad es viable. Es claro también que no es cierto que el camino de la agricultura moderna pase por la concentración. Se demostró que el promedio mundial de fincas es menor a las 3 hectáreas, e incluso menos de 2 en China, país que alimenta así a más de 1300 millones de habitantes.

La opinión del profesor Robinson de mantener el actual statu quo y dejar las cosas así con los “nuevos empresarios”, es un exabrupto político la tolerancia con la gran criminalidad, tras los escandalosos y sangrientos procesos de concentración en los últimos 20 o 30 años. No es un juego de suma cero; empezó con una suma excesivamente sangrienta y negativa que hay que superar.

La solución tipo Hommes (Hommes. 2015), para el proyecto de las Zidres, con una

mezcla de apoyo etéreo a la pequeña propiedad, pero favoreciendo la ampliación de la frontera tiene una cierta lógica, pero es contradictoria con la urgencia de racionalizar los usos del suelo en la ganadería extensiva de la costa por ejemplo; es en el fondo y en la superficie un apoyo exclusivo a la gran inversión capitalista. El CONPES de Altillanura propone invertir 9 billones para eso, pero es evidente que no busca incorporar los 6 millones de desplazados sino diseñar un proceso de ampliación de la frontera agrícola de millones de Ha., pero evidentemente para el gran capital. Ahora, no se puede olvidar que Hommes es un consultor reconocido y pagado de grandes grupos financieros.

El programa acordado para potenciar la pequeña propiedad, mantener una suerte de paz social y mejorar la oferta de alimentos y materias primas, como se establece en las conversaciones de La Habana, es lógico, mejora lo que hay de aberrante en la actual situación agraria colombiana (la restitución de tierras, un catastro etc.) pero no es ningún planteamiento radical ni menos revolucionario. La productividad de la pequeña agricultura puede ser mayor que la de la gran propiedad como lo ha demostrado desde hace tiempo Albert Berry (Berry, 2001), e incluso recientemente volvió a opinar sobre el asunto (Berry, 2013); Fedesarrollo, citado atrás, también lo concluyó e incluso hay estudios sobre la mejor productividad de la pequeña agricultura en la Altillanura.

Sin duda, el centro del diseño de una política agraria debe ser el reforzamiento de la participación social en este gran asunto como es el uso de los baldíos y las tierras públicas. Se trata de que la sociedad valide criterios ecológicos estratégicos para el uso de los suelos, criterios económicos para una participación justa en la captura para el país de la renta del suelo, por encima de la tasa normal de ganancia del capital aportado por los inversionistas de agro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almeyra, Guillermo et. Al. (2014). *Capitalismo, guerra y poder en América Latina. (1982 - 2012). Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua*. Vol. III (Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana). Noviembre de 2015. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140820040836/CapitalismoTierryPoderIII.pdf>
- Berry, Albert (2001). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? (Toronto: Departamento de Economía Universidad de Toronto). Consulta, noviembre de 2015. En: <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No6/aberry6.pdf>
- Berry, Albert (2013). “Se necesita cambio a favor de la pequeña agricultura. Albert Berry, estudioso del agro colombiano, propone un timonazo hacia la pequeña agricultura”. En: *El Tiempo*. (Bogotá: El Tiempo Casa Editorial). Consulta en línea. Noviembre de 2015. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12681262>
- Centro democrático (página web) (2014). *Las 52 capitulaciones de Santos en La Habana: Centro Democrático*. (Bogotá). 17 de octubre de 2014. Consulta en noviembre de 2015. En: <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/las-52-capitulaciones-de-santos-en-la-habana-centro-democratico>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo*. (Bogotá) Consultado en Noviembre de 2015. En: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2015). *Capítulo 3: Diagnóstico de la inclusión productiva en el campo colombiano*. (Bogotá) Equipo Técnico de la Misión para la Transformación del Campo y Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consultado en Noviembre de 2015. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agri-culturapecuarioforestal%20y%20pesca/3%20-%20Inclusion%20productiva%20en%20el%20campo%20colombiano%20%28R%29.pdf>
- El Tiempo (2015). *Censo del agro confirma fuerte atraso del campo colombiano*. Economía y Negocios.

- (Bogotá: El Tiempo). 12 de agosto de 2015. Noviembre de 2015. En: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/censo-nacional-agropecuario-atraso-en-el-campo/16221076>
- Forero (2015). *La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura*. (Bogotá: Universidad Javeriana, Universidad de los Llanos, Oxfam, Crece)
- Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP (2014). *Borrador conjunto 06.06.2014*. Consultado en Noviembre de 2015. En: [http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento\\_403970\\_20140924.pdf](http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento_403970_20140924.pdf)
- Grain (2014). “Hambrientos de tierra: los pueblos indígenas y campesinos alimentan al mundo con menos de un cuarto de la tierra agrícola mundial”. En: *Base de datos* (10 de junio de 2014). Consultado en Noviembre de 2015. En: <https://www.grain.org/es/article/entries/4956-hambrientos-de-tierra-los-pueblos-indigenas-y-campesinos-alimentan-al-mundo-con-menos-de-un-cuarto-de-la-tierra-agricola-mundial>
- Hombres, Rudolf (2015). “Decisiones sin análisis”. En: *El País*. (Cali). Julio 04 de 2015. Consulta en línea realizada en noviembre de 2015. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/opinion/columna/rudolf-hombres/decisiones-sin-analisis>
- Ocampo, José Antonio (2014). *Misión para la transformación del campo. Saludar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo*. (Bogotá). Consultado en Noviembre de 2015. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2013). *El problema de drogas en las Américas. La economía del narcotráfico*. (OEA). Consultado en Noviembre de 2015. En: [http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico\\_ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf)
- Perfetti, Juan José; Balcázar, Álvaro; Hernández, Antonio y Leibovich José (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. (Bogotá: SAC y Fedesarrollo). Consultado en Noviembre de 2015. En: [http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Pol%C3%ADticas-para-el-desarrollo-de-la-agricultura-en-Colombia-Libro-SAC\\_Web.pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Pol%C3%ADticas-para-el-desarrollo-de-la-agricultura-en-Colombia-Libro-SAC_Web.pdf)
- Reconciliación Colombia (página web) (2015). *Las preocupaciones de los empresarios frente al proceso de paz*. (Bogotá). Octubre 19 de 2015. Consultado en Noviembre de 2015. En: <http://www.reconciliacioncolombia.com/historias/detalle/1165/las-preocupaciones-de-los-empresarios-frente-al-proceso-de-paz>
- Wisner, Robert (2009). *Corn, ethanol and crude oil prices. Relationship - Implications for the Biofuels Industry*. (Iowa: State University). Noviembre de 2015. En: <http://www.agmrc.org/renewable-energy/ethanol/corn-ethanol-and-crude-oil-prices-relationships-implications-for-the-biofuels-industry/>

## Sobre el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz - UNAL

El *Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz* de la Universidad Nacional de Colombia es un espacio institucional de convergencia de docentes –activos y en retiro- y estudiantes interesados en reflexionar acerca del conflicto interno armado, sus causalidades, actores y consecuencias y los procesos de búsqueda de su terminación. Fue creado en noviembre de 2012 y desde entonces se mantiene vigente. Ha logrado enlazar los diálogos de paz que se han llevado a cabo en la Mesa de Negociación de La Habana, entre el gobierno de Colombia y las FARC, con la academia y la investigación, especialmente con la UN, mediante la generación de conocimiento y la promoción del debate y reflexión. Desde los aportes de la academia ha producido información, ha contribuido al análisis y a la formación de la opinión pública, como pilares fundamentales para la construcción de la paz.

Este folleto recoge las memorias del coloquio *“Proceso de Paz, Justicia y Democracia en Colombia”* que se llevó a cabo en noviembre del 2015 en el marco de la VII Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales de CLACSO y en el cual participaron algunos de nuestros miembros del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia.

Diagonal 40 A Bis # 15 - 38, Complejo Casa Gaitán  
3165000 ext. 26268  
piensapaz\_bog@unal.edu.co  
Bogotá, Colombia