



# DIÁLOGOS DE LA HABANA: MIRADAS MÚLTIPLES DESDE LA UNIVERSIDAD

Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz

Alejo Vargas Velásquez  
Editor



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN  
CENTRO DE PENSAMIENTO Y SEGUIMIENTO AL DIÁLOGO DE PAZ





# **DIÁLOGOS DE LA HABANA: MIRADAS MÚLTIPLES DESDE LA UNIVERSIDAD**





# **DIÁLOGOS DE LA HABANA: MIRADAS MÚLTIPLES DESDE LA UNIVERSIDAD**

**Alejo Vargas Velásquez**  
**Editor**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**  
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN  
**CENTRO DE PENSAMIENTO Y SEGUIMIENTO AL DIÁLOGO DE PAZ**

Bogotá, D. C., junio de 2014

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Diálogos de La Habana : miradas múltiples desde la Universidad / Alejo Vargas Velásquez, editor. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Vicerrectoría de Investigación. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2014.  
338 páginas

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-761-649-1 (papel) - ISBN : 978-958-761-832-7 (IPD)

ISBN: 978-958-761-831-0 (digital)

1. Diálogos de La Habana, 2013 2. Conflicto armado – Colombia 3. Violencia – Colombia  
4. Negociación 5. Solución de conflictos 6. Paz - Aspectos sociopolíticos 7. Víctimas del  
conflicto armado – Colombia I. Vargas Velásquez, Alejo, 1949- II. Centro de Pensamiento y  
Seguimiento al Diálogo de Paz

CDD-21 303.69 / 2014

**Diálogos de La Habana: miradas múltiples desde la Universidad**

© Universidad Nacional de Colombia

Vicerrectoría de Investigación

Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz

© Alejo Vargas Velásquez, editor

© Luis Humberto Hernández, Darío Fajardo Montaña, Santiago Perry, Fernán E. González, Víctor Barrera, Marco Romero, Sergio De Zubiría Samper, Ricardo Vargas M., Catalina Toro, Martha Nubia Bello Albarracín, Claudia Mosquera Rosero-Labbé, Jairo Ortégón, Rafael Camilo Quishpe, Erika Sepúlveda, Iván Cepeda Castro, Rodrigo Uprimny, Carlos Medina Gallego, autores

Primera edición, 2014

ISBN: 978-958-761-649-1 (papel)

ISBN: 978-958-761-832-7 (IPD)

ISBN: 978-958-761-831-0 (digital)

Diseño de carátula: Sandra Ospina

Apoyo editorial GMJL

Impreso en Colombia/*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Bogotá, D. C., Colombia, 2014

## Contenido

Presentación .....	9
<i>Alejo Vargas Velásquez</i>	
Dimensiones históricas y socioeconómicas del conflicto armado en Colombia .....	17
<i>Luis Humberto Hernández</i>	
Desarrollo agrario integral. A un año de iniciadas las conversaciones de La Habana. Nuestro mundo agrario en debate .....	59
<i>Darío Fajardo Montaña</i>	
Desarrollo rural con equidad y con enfoque territorial: requisito para la paz y el desarrollo .....	95
<i>Santiago Perry</i>	
Posibilidades e interrogantes de las propuestas de las FARC sobre participación política.....	119
<i>Fernán E. González, Víctor Barrera</i>	
Reforma política en perspectiva de paz .....	141
<i>Marco Romero</i>	
Participación política y búsqueda de acuerdos para el fin del conflicto.....	169
<i>Sergio De Zubiría Samper</i>	
Drogas y conversaciones de paz en La Habana: priorizar lo fundamental.....	189
<i>Ricardo Vargas M.</i>	
Políticas antidrogas, narcotráfico y desarrollo alternativo en Colombia en un contexto global. ¿Hacia un cambio de estrategia?.....	211
<i>Catalina Toro Pérez</i>	



Debates en torno a las víctimas del conflicto armado interno dentro del actual proceso de negociación de finalización del conflicto.....	227
<i>Martha Nubia Bello Albarracín, Claudia Mosquera Rosero-Labbé Jairo Ortégón, Rafael Camilo Quishpe, Erika Sepúlveda</i>	
Justicia transicional para la democracia.....	265
<i>Iván Cepeda Castro</i>	
La refrendación o ratificación democrática de la paz: dilemas y posibilidades .....	281
<i>Rodrigo Uprimny</i>	
Una fábula para pensar la paz en Colombia. Incertidumbre y retos de la Mesa de Conversaciones de La Habana .....	305
<i>Carlos Medina Gallego</i>	
Glosario de términos básicos .....	333

## Presentación

Alejo Vargas Velásquez\*

La terminación del conflicto armado interno, de cerca de medio siglo de duración, y la construcción de paz, son dos de los grandes anhelos de la mayoría de los colombianos, a la vez que constituyen una tarea que ha mostrado no ser fácil de lograr y cuyos intentos han producido varias frustraciones. Probablemente eso es lo que explica que un desafío de alcance nacional, genere posiciones controversiales y, en ocasiones, francamente opuestas.

Pero como es un gran problema nacional y una tragedia de nuestra sociedad, deben hacerse todos los intentos posibles para lograr su terminación, privilegiando la manera como las sociedades civilizadas resuelven sus conflictos, a través del diálogo y la búsqueda de concertaciones que permitan conseguir el cese de la utilización de las armas, el reconocimiento de las víctimas, la verdad acerca de lo sucedido, la justicia y el perdón, la certeza de la no repetición y la reconciliación de la sociedad colombiana. Equilibrio nada fácil, pero al cual debemos apuntarle todos como sociedad para poder dejar atrás ese ciclo de muerte y enfrentamientos fratricidas.

No hay duda de que es al triunfo del perdón y la reconciliación sobre el odio y la venganza a lo que debemos apuntar todos los colombianos; al triunfo del futuro sobre los rezagos del pasado.

### **Guerra y soluciones concertadas, una constante colombiana**

Es importante señalar que Colombia es un país con unas características peculiares que se deben tener en cuenta para una mejor comprensión de su dinámica sociopolítica: a) El Estado colombiano nunca ha controlado totalmente los monopolios clásicos, que se suponen son la pretensión estatal en cualquier sociedad: el monopolio de la coerción, el control territorial, la justicia y la tributación; b) A lo largo de su historia como país formalmente independiente, ha habido una recurrente persistencia de la violencia con motivaciones políticas, por parte de diversos tipos de actores; c) Pero, al mismo tiempo, su historia ha estado marcada por

---

\* Profesor titular Universidad Nacional de Colombia, director del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

una gran capacidad, en los distintos momentos, para resolver sus enfrentamientos violentos internos por vías negociadas.

La historia colombiana ha estado atravesada por enfrentamientos armados, llámense guerras civiles entre liberales y conservadores en la segunda mitad del siglo XIX, o las insurrecciones bolcheviques del decenio de los veinte del siglo XX, o el largo periodo de la violencia bipartidista entre liberales y conservadores de mediados de siglo o, más recientemente, la confrontación entre los grupos guerrilleros contra el Estado, el régimen político o sus políticas públicas y los fenómenos contraguerrilleros que se generaron.

También se cuentan los casos de las guerras civiles, una vez concluidos los enfrentamientos, casi siempre a través de fórmulas de negociación que implicaban la expedición de nuevas constituciones políticas. Igualmente se planteó el problema de la desmovilización de los miembros de los diferentes grupos. En algunos casos, los ejércitos se disolvían después de las derrotas con las cuales se terminaban las mismas, o eran incorporados a las fuerzas militares vencedoras de forma parcial.

En el caso de las “insurrecciones bolcheviques” va a ser el mecanismo del tratamiento penal benigno el que permite que los detenidos por razón de la misma recobren su libertad una vez concluida la república conservadora.

En el largo periodo de la violencia liberal-conservadora de mediados del siglo XX, su salida pasa por un camino que incluyó, en el marco del interregno militar, la amnistía inicialmente, luego la desmovilización de las fuerzas guerrilleras (que, hay que señalar, no se dio en su totalidad) y, finalmente, el acuerdo político que configuró el Frente Nacional y que se puede considerar el verdadero pacto de paz entre liberales y conservadores.

Posteriormente, el nuevo momento de la conflictiva y persistente relación entre violencia y política es el de la llamada “violencia revolucionaria”, ligada ahora a discursos de transformación revolucionaria del Estado y que se va a incubar en las guerrillas de mayor tradición y persistencia como son las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el ELN (Ejército de Liberación Nacional) y el EPL (Ejército Popular de Liberación) a partir de la confluencia de múltiples elementos en el ámbito interno: grupos remanentes de guerrillas liberales que se articulan de esta manera a la siguiente violencia, la democracia restringida del Frente Nacional, el viejo problema agrario no resuelto, la radicalización de sectores de la juventud, especialmente estudiantiles, en los

años sesenta, el surgimiento de la denominada “nueva izquierda”, las tendencias al radicalismo político en algunos sectores de la dirigencia sindical, especialmente petrolera. Pero también hay un conjunto de factores externos que explican, por lo menos parcialmente, la Guerra Fría y sus influencias en la llamada “doctrina de la seguridad nacional”, la revolución cubana y la ruptura política chino-soviética.

Podemos decir que el conflicto interno armado colombiano surge dentro del contexto de la Guerra Fría pero con un conjunto de causalidades y peculiaridades de orden interno que no permiten afirmar que sea simplemente uno más de los conflictos expresivos de la confrontación Este-Oeste de ese momento.

Es verdad que la naturaleza del conflicto armado colombiano ha venido cambiando de manera acelerada, desde una considerada como clásica guerra de resistencia campesina con rasgos de las llamadas de liberación nacional, a una “guerra de la coca”, que probablemente tenga elementos comunes con otras “guerras de cultivos” presentes en la historia colombiana y de otras sociedades, pero con elementos novedosos que expresan los rezagos de un problema agrario no resuelto, con todo lo que esto significa y las complejidades de una actividad económica ilegal globalizada, dentro de un orden —o ¿desorden?— global en el cual la debilidad de muchos Estados parece impedirles jugar el rol de pivotes del mismo.

El nuestro es un conflicto asimétrico de larga duración entre un Estado que cuenta con legalidad y legitimidad, al cual se le enfrentan unos grupos alzados en armas, que si bien reclaman una intencionalidad política en su actuar, cuentan con niveles de degradación en sus prácticas y precarios niveles de legitimidad, y grupos paramilitares que se autoproclaman como defensores de un orden que el Estado ha sido incapaz de mantener en el conjunto del territorio.

La dinámica del conflicto armado ha cambiado sustancialmente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que han mostrado mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. No hay duda de que la reforma militar de los gobiernos Pastrana-Uribe han potenciado a las Fuerzas Armadas y de Policía, lo que conllevó mayor y mejor utilización de elementos de inteligencia —técnica y humana—, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento, todo lo cual ha cambiado la dinámica de



la confrontación armada a tal punto que hoy es impensable una hipótesis de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Sin embargo, las Fuerzas Armadas, o por lo menos algunas de sus unidades, han incurrido en conductas altamente cuestionables, como los denominados “falsos positivos” que sin duda han tenido costos en su legitimidad.

Pero igualmente debemos destacar que en el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) se dio inicio al proceso de conversaciones del gobierno con el M-19, el sector mayoritario del EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame, el PRT y que produjo la desmovilización de estas guerrillas y su reincorporación en la vida civil.

El proceso de conversaciones en curso entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP tiene una hoja de ruta, minuciosamente construida a lo largo de meses de encuentros reservados entre delegados de las partes y expresada en el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, que define claramente la agenda de la negociación, sus condiciones (negociar en el exterior, en La Habana, en medio de la confrontación armada), los países garantes, Cuba y Noruega, y los acompañantes, Chile y Venezuela, los mecanismos de participación social, con el principio de que “nada está negociado hasta que todo esté negociado” y la implementación de los acuerdos como parte integral del proceso de conversaciones.

El tiempo, como se ha visto en el desarrollo del diálogo, es una amenaza para la Mesa de Conversaciones, porque no es fácil lograr acuerdos definitivos en unos cuantos meses; por supuesto, tampoco es viable una negociación con tiempos indefinidos, la opinión nacional difícilmente lo aceptaría.

Es básico que el diálogo tenga un punto claro de llegada: la terminación del conflicto interno armado; esto significa que en el horizonte del fin de la negociación debe estar clara la desmovilización del grupo insurgente, su dejación de armas y su conversión, casi siempre en un partido político o en un movimiento social, dentro de la legalidad de la democracia. Esto debe ser claro para los miembros del grupo alzado en armas contra el Estado y, por supuesto, para el Estado mismo, de tal manera que los negociadores y el sentido de las conversaciones vayan en esa dirección.

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

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 una iniciativa de las actuales directivas de la Universidad Nacional y ha contado con el respaldo de ellas y del Consejo Superior Universitario para desarrollar sus actividades.

El Centro de Pensamiento se sitúa en la perspectiva que la Universidad Nacional, como universidad del Estado y de la Nación, no puede ser indiferente al renovado esfuerzo de poner fin a uno de los grandes problemas nacionales por la vía del diálogo, o actuar tan solo como observadora. A partir de la investigación y el conocimiento acumulados, la academia tiene mucho que aportar a este proceso, desde la caracterización de las problemáticas a ser abordadas en el marco de la negociación hasta la formulación de propuestas viables para su resolución, así como en lo relacionado con el posconflicto, con base en una perspectiva plural y democrática.

En esta tarea no solo tienen mucho que decir profesores del campo de las Ciencias Sociales, sino que es fundamental vincular al sector-técnico-tecnológico, sobre todo pensando en el posconflicto, que es un campo de la mayor importancia.

Por lo anterior, se consideró que cobraba sentido el establecimiento de un grupo de apoyo y seguimiento al proceso de conversaciones y de construcción de paz por parte de la Universidad Nacional, y que el mismo actuase como un “Centro de Pensamiento”, con los objetivos de acompañar y producir documentos de política pública (*Policy Papers*) en las temáticas que hacen parte de la agenda de diálogo (política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas y víctimas y verdad); constituir espacios de reflexión y debate que no solo convoquen a la academia, sino a los diversos sectores de la sociedad civil, y realizar un seguimiento a la negociación misma.

Inicialmente se plantearon los siguientes objetivos:

- Apoyar el proceso de conversaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las guerrillas mediante el desarrollo de análisis, diagnósticos

- y propuestas sobre las temáticas parte de la agenda de diálogo, que puedan hacerse llegar como insumos para la Mesa de Conversaciones.
- Realizar un seguimiento sistemático a la dinámica de la negociación.
- Generar espacios de reflexión y debate sobre los temas que hacen parte de la agenda y las conversaciones, donde se cuente con la participación de diversos sectores de la sociedad civil.
- Contribuir desde la Universidad Nacional de Colombia al desarrollo del proceso de conversaciones de paz y a la participación de la sociedad civil.
- Contribuir a la búsqueda de alternativas para el posconflicto.

Se propuso la creación de comités de expertos temáticos, los cuales se ocuparían de cada tema de la agenda de diálogo (política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas y víctimas y verdad), y uno adicional sobre el posconflicto, conformados por docentes de las diferentes sedes de la Universidad que quisieran colaborar en los mismos. Estos comités estarían integrados por al menos tres docentes, contando con uno/a de ello/as como el coordinador/a del mismo.

14

No hubo la intención inicial de crear una estructura administrativa pesada que se convirtiera más en una traba que en un apoyo para la tarea que nos proponíamos; pensamos y hasta ahora lo mantenemos así, un esquema académico-administrativo ligero, adscrito a la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Nacional, y que fuera antes que nada un espacio de convergencia de profesores y estudiantes que quisieran hacer su contribución a esta importante tarea nacional.

La metodología de trabajo se estructura a partir de la producción de documentos de análisis sobre los puntos de la agenda de negociación y de seguimiento al proceso de negociación, por una parte, y la realización de eventos (seminarios, conversatorios, conferencias), por otra. Igualmente, se contempló la elaboración de documentos-propuesta para el posconflicto

Posteriormente fuimos gratamente sorprendidos por la solicitud de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, para que junto con la Oficina de Naciones Unidas en Colombia nos encargáramos de organizar los Foros de Participación Social. Desafío que asumimos con toda la seriedad y responsabilidad que significa para la Universidad Nacional, a través de una de sus unidades académicas,

contribuir a este esfuerzo nacional de buscar la terminación del conflicto interno armado. Efectivamente creo que con nuestros socios de Naciones Unidas hemos logrado cumplir la tarea al organizar y realizar los Foros sobre Políticas de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial), Participación Política y Sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, así como entregarle a la Mesa de Conversaciones, de manera organizada y con una sistematización adicional hecha por los equipos académicos y técnicos de las dos instituciones, todas las propuestas formuladas por los colombianos y también por especialistas internacionales.

El libro que hoy presentamos, *Diálogos de La Habana: miradas múltiples desde la Universidad*, es una nueva contribución que hacemos desde el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, tanto a la Mesa de Conversaciones como al debate nacional. Con la convicción que siempre anima nuestro actuar como universidad pública, en el sentido que el debate y la controversia de ideas es la mejor contribución al análisis de los problemas nacionales, hemos invitado a colegas profesores de la Universidad Nacional que son parte activa del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Luis Humberto Hernández, Darío Fajardo, Marco A. Romero, Catalina Toro, Claudia Mosquera, Martha Bello, Rodrigo Uprimny, Carlos Medina Gallego, y a destacados especialistas externos a nuestra alma máter, Santiago Perry, Fernán González, Víctor Barrera, Sergio De Zubiría, Ricardo Vargas e Iván Cepeda, para que expongan sus puntos de vista sobre los temas del desarrollo agrario integral, la participación política, las drogas ilícitas, las víctimas y la refrendación de los acuerdos a que se llegue. Estamos seguros de que el conjunto de textos, que cuenta además con un análisis introductorio del conflicto interno armado y una fábula para pensar la paz de Colombia, serán de la mayor importancia para el debate nacional. A todos los coautores de este libro debo darles mis más profundos agradecimientos.

Igualmente debo agradecer, no solo en lo concerniente a la publicación de este libro sino en todo el trabajo del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, el apoyo de los profesores Ignacio Mantilla, rector de la Universidad Nacional, Alexander Gómez, vicerrector de Investigación, Genaro Sánchez, decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, y a todos los colegas profesores que con su trabajo entusiasta han permitido el desarrollo de las tareas que nos hemos propuesto o nos han sido encomendadas; a los colegas de Unimedios, por su apoyo y colaboración para el buen éxito de todas las



actividades y a los colaboradores administrativos del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

Finalmente, quisiera señalar que el acuerdo que lleve a la terminación del conflicto interno armado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP –y eventualmente también con el ELN–, constituye un punto de clivaje en la agenda política y social del país y abre la puerta a la posibilidad de dar fin a este prolongado enfrentamiento armado interno, una de las mayores problemáticas que ha afectado al país y a la región durante las últimas cinco décadas.

Sabiendo, por supuesto, que el barco que pretende llevarnos al buen puerto de los acuerdos definitivos no navega en aguas tranquilas, sino en aguas por momentos turbulentas y depende mucho de la habilidad de los timoneles y de toda la tripulación, poder arribar al puerto de destino.

Si logramos hacer bien la tarea los colombianos, en esta ocasión, podemos lograr que definitivamente las armas no vuelvan a ser protagonistas de la política colombiana, con ningún tipo de argumento, y en esa medida habremos dado un paso gigantesco hacia una democracia de mejor calidad para todos.

Bogotá, octubre de 2013

## Dimensiones históricas y socioeconómicas del conflicto armado en Colombia

Luis Humberto Hernández<sup>1</sup>

**Palabras clave:** nación, modernización, tierra, conflicto, actores.

### Resumen

El carácter recurrente que reviste el conflicto armado colombiano a lo largo de su historia republicana, tiene su explicación en el problema estructural socioeconómico que le subyace alrededor de las tensiones para consolidar un Estado y una sociedad nacional modernos, al centro del cual se mantiene la cuestión agraria. Una situación que, en la actual coyuntura de negociación del Gobierno colombiano con la insurgencia, tensiona las posiciones a favor y en contra del proceso de paz por parte de los diversos actores que la escenifican. En este contexto, el poder de marras de los actores tradicionales ligados al sector agrario y reciente del narcotráfico se ve nuevamente confrontado por el sector democrático reformista, de visos neoliberales, en una posible alianza con los actores demandantes armados reinsertados a la vida política legal. Esto significa un punto crucial en la resolución del viejo problema estructural a partir del posconflicto, con base en el cambio que se propicie en las condiciones socioeconómicas que lo han sustentado.

Esta encrucijada, en un escenario deseable, puede colocar al país a tono con los cambios mundiales y regionales y, en el peor, en la regeneración del poder tradicional por otros medios y otras violencias. La presente reflexión se aborda desde tres fuentes conceptuales: 1. Las duraciones del tiempo y de estructura de Fernand Braudel; 2. El concepto de modernismo y modernidad de Marshall Berman, y 3. Los conceptos de cambio y las coaliciones promotoras de Paul Sabatier.

### Introducción

La presente reflexión sobre las dimensiones históricas y socioeconómicas del conflicto armado en Colombia se basa en tres marcos conceptuales: 1. La concepción de las duraciones del tiempo y de estructura de Fernand Braudel (Braudel, 1970); 2. El concepto de modernismo y modernidad

---

1 Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y miembro del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

de Marshall Berman (Berman, 1991), y 3. Los conceptos de cambio y coaliciones promotoras de Paul Sabatier (Sabatier, 2007).

Fernand Braudel, al clasificar los materiales ingentes de sus estudios históricos, reconoce que los fenómenos captados entrañaban una duración diferente del tiempo que respectivamente les había sido preciso para desenvolverse. Algunos tenían sus orígenes remotos que, venidos de atrás, lentamente tomaban forma y vigor para influir decididamente en el presente, siendo incuestionable su proyección en el futuro y no faltando en algunos casos su persistencia. Otros no eran de tan prolongada existencia, teniendo vigencia durante un cierto periodo, abundaban finalmente los que siendo brillantes aparecían y desaparecían con celeridad. De esa manera, el espectro de fenómenos en función de su correspondiente tiempo era múltiple. En ese orden, Braudel propone tres tipos de fenómenos: fenómenos de larga duración, media y corta duración.

Los fenómenos de corta duración corresponden a un momento, una evidencia de que existe un tiempo corto de todas las formas de la vida: económica, social, literaria, institucional, religiosa e incluso geográfica (un vendaval, una tempestad) tanto como política. El pasado está, pues, constituido, en una primera aprehensión, por esta masa de hechos menudos, los unos resplandecientes, los otros oscuros e indefinidamente repetidos; precisamente aquellos hechos con los que la microsociología o la sociometría forman en la actualidad su botín cotidiano (también existe una microhistoria) (Braudel, 1970: 66).

Los fenómenos de duración media son menos nerviosos, corresponden a la historia lenta, peculiar a la economía y a la sociedad. Aparece un nuevo modo de relato histórico –cabe decir el “recitativo” de la coyuntura, del ciclo y hasta del “interciclo”– que ofrece a nuestra elección una decena de años, un cuarto de siglo y, en última instancia, el medio siglo del ciclo clásico de Kondratieff. El historiador dispone con toda seguridad de un tiempo nuevo, realzado a la altura de una explicación en la que la historia puede tratar de inscribirse, recortándose según unos puntos de referencia, inéditos, según curvas y su propia respiración (Braudel, 1970: 68).

Por último, existen fenómenos de larga duración o la “historia inmóvil”, a los que Braudel considera sin duda los más importantes. “Muy por encima de este segundo recitativo se sitúa una historia de aliento mucho más sostenido todavía, y en este caso de amplitud secular: se trata de la historia de larga, incluso de muy larga, duración” (Braudel, 1970: 64).

Todos estos fenómenos se pueden imaginar como tres estratos superpuestos, en donde los fenómenos de las dos capas elevadas, de corta y media duración, descansan sobre los fenómenos de la capa inferior, es decir, sobre los de duración larga, produciéndose impulsos de abajo hacia arriba. Al ser evidentes sus interconexiones se da entre ellos una gradación de influencias entre lo fundamental y lo más o menos accesorio.

“La superposición de estratos –de larga duración y de duración media y corta– se llaman aquí civilización material, al ras del suelo, hecha de rutinas, de herencias, de éxitos remotos, y vida económica, que ya presupone una ascensión, un resultado, una combinación, sobre la que, en un tercer piso, juega su papel privilegiado el capitalismo” (Ruíz, 1970).

De esa manera, la trayectoria de la larga duración se considera como factor esencial, determinante, que incide en las otras dos dimensiones. Larga duración, que vincula o penetra el pasado al presente. Bajo sus efectos, como larga duración, la frontera entre el presente y el pasado no es fija.

Ligado al concepto de larga duración, Braudel considera útil el concepto de estructura:

Buena o mala, es ella la que domina los problemas de larga duración. Los observadores de lo social entienden por *estructura* una organización, una coherencia, unas relaciones suficientemente fijas entre realidades y masas sociales. Para nosotros, los historiadores, una estructura es indudablemente un ensamblaje, una arquitectura; pero, más aún, una realidad que el tiempo tarda enormemente en desgastar y en transportar (Braudel, 1970: 70).

Braudel considera estas estructuras en dos dimensiones: “unas dotadas de tan larga vida que se convierten en elementos estables de una infinidad de generaciones: obstruyen la historia, la entorpecen y, por tanto, determinan su transcurrir. Otras, por el contrario, se desintegran más rápidamente” (Braudel, 1970: 71).

Todas ellas, sin embargo, constituyen al mismo tiempo sostenes y obstáculos, en cuanto se presentan como límites para la emancipación del hombre y sus experiencias. “Como prisiones de larga duración [...] El hombre es prisionero, desde hace siglos, de los climas, de las vegetaciones, de las poblaciones animales, de las culturas, de un equilibrio lentamente construido del que no puede apartarse sin correr el riesgo de volverlo a poner todo en tela de juicio” (Braudel, 1970: 71). Situación



que considera, se corresponde con la dificultad en descubrir la larga duración (Braudel, 1970: 72).

De esa forma, la larga duración se presenta como un personaje embarazoso, complejo, con frecuencia inédito, cuya aceptación en el oficio del conocimiento histórico equivale a un cambio de actitud, a una inversión de pensamiento y una nueva concepción de lo social. Por qué no decir, en una condición del conocimiento del pasado para subvertir o liberar al hombre en el presente de la ataduras del pasado.

En lo que se refiere a la modernización y a la modernidad, Marshall Berman, en su estudio de la dialéctica entre modernización y modernismo, hace mención a la tragedia del desarrollo en el que se halla inmerso el hombre moderno, lo ubica “viviendo una vida de paradojas y contradicciones” [...] “conociendo la emoción y el espanto de un mundo en el que “todo lo sólido se desvanece en el aire”, parafraseando un actor de Shakespeare. “Siendo a la vez revolucionario y conservador” (Berman, 1991: XI).

Definirá la modernidad “como una forma experiencial de vida —la experiencia del tiempo y el espacio, de uno mismo y de los demás de las posibilidades y los peligros de la vida— que comparten hoy los hombres y las mujeres de todo el mundo [...] generando numerosos mitos nostálgicos de un Paraíso Perdido premoderno” (Berman, 1991: 1). Esta situación se enmarca dentro de los grandes descubrimientos de la ciencia, dando origen a la industrialización que transforma el conocimiento en tecnología, crea nuevos entornos humanos, acelera el ritmo general de vida, genera nuevas formas de poder y luchas, lanza a las gentes hacia las urbes (que crecen de manera rápida y caótica). De esta manera, se despliegan unos sistemas de comunicación de masas de forma dinámica, envolviendo a pueblos diversos, se hacen poderosos los Estados y los movimientos sociales desafían a sus dirigentes esforzándose por tener cierto control sobre sus vidas; todo en el ámbito de un mercado capitalista mundial siempre en expansión y drásticamente fluctuante.

Berman señala que en el siglo XX los procesos sociales que dan origen a esta vorágine, manteniéndola en un estado de perpetuo devenir, han recibido el nombre de “modernización”. Estos procesos de la historia mundial han nutrido una asombrosa variedad de ideas y visiones que pretenden hacer de los hombres y mujeres tanto objetos como sujetos de la modernización, dándoles el poder de cambiar el mundo a la vez que los cambia, abriéndose paso a través de la vorágine, y hacerla suya. A lo

largo del siglo pasado estos valores y visiones llegaron a ser agrupados bajo el nombre de “modernismo” (Berman, 1991: 2).

Berman considera su proceso desplegado en tres fases. La primera se daría entre los siglos XVI-XVIII, en donde las personas comienzan a experimentar la vida moderna, pero tienen poca o nula sensación de pertenecer a un público o comunidad en donde puedan compartir sus esfuerzos y esperanzas. La segunda, que comienza con la ola revolucionaria francesa, surgiendo abrupta y espectacularmente el gran público moderno, público que asiste a una dicotomía interna en la sensación de vivir simultáneamente en dos mundos: en medio de la emergencia y el despliegue de las ideas de modernización y modernismo. La tercera fase, en el siglo XX, en donde el proceso de modernización se expande para abarcar prácticamente todo el mundo. En ese momento, “la idea de modernidad pierde buena parte de su viveza, su resonancia y su profundidad, y pierde su capacidad de organizar y dar un significado a la vida de las personas” (Berman, 1991: 3).

Paul Sabatier parte del concepto de “subsistema de política” como unidad de análisis de la política pública. El subsistema se define como el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas que comparten un conjunto de creencias básicas, metas políticas y otras percepciones, que buscan incidir sobre las reglas, los presupuestos y al personal de las instituciones gubernamentales a fin de alcanzar esas metas a tiempo (Sabatier, 1993). Para esto se deben constituir en una coalición. Una coalición se origina cuando hay identidad entre varios actores alrededor de algunas creencias, quienes priorizan algunas e ignoran o sacrifican otras a las que les resta importancia. Es evidente que las creencias no son idénticas, ni poseen el mismo nivel entre los miembros de la coalición, pues los actores las ciernen para decidir a quiénes se acercan y a quiénes ignoran. De ahí que una coalición no sea una formación aleatoria, sino un constructo alrededor del factor del sistema de creencias; al tiempo que un instrumento metodológico que permite inferir el papel de las ideas en el análisis de las políticas públicas, y explicar la elaboración de las políticas y su cambio a lo largo del tiempo.

Es en función de su sistema de creencias que cada coalición de actores adopta una estrategia propia con el fin de convertirse en la coalición dominante del proceso y así influir en su resultado final. La estabilidad de dichas estrategias está sometida a un proceso de continua revisión por parte de los actores, fruto de la retroalimentación producida por la

experiencia acumulada o del acceso a nueva información, fundamentalmente técnica. Aquella está ligada a la periodización y es considerada clave para el análisis de la política. Es a partir de las creencias que la coalición que domina el subsistema percibe la problemática política, imagina, construye e implementa las acciones. Por estas creencias es que las coaliciones se mantienen unidas, y la política vigente (Sabatier & Weible, 2010a).

Si el sistema de creencias de los participantes de las coaliciones es muy estable se hace difícil el cambio de las políticas. Es evidente en los momentos de alta tensión, que conllevan posibilidades de cambio, que los actores estén dispuestos a sacrificar los aspectos secundarios antes que reconocer las debilidades en el núcleo de la política. El marco conceptualiza una estructura jerárquica de tres niveles en el sistema de creencias: (1) un nivel amplio o núcleo duro, (2) las creencias sobre políticas públicas o básicas y, (3) las creencias instrumentales o de los aspectos secundarios (Sabatier & Weible, 2007).

(1) Las creencias fundamentales de política son uno de los medios esenciales de la definición de una coalición, (2) que son fundamentales para distinguir la principal (*core* política) de los menores cambios en las políticas (aspectos secundarios). (3) La mayor parte de la hipótesis original de ACF giraba en torno a la distinción entre el núcleo de la política y los aspectos secundarios (Sabatier, 2007a: 328). Los actores, al tener criterios similares, conforman una coalición promotora o de defensa para “traducir los componentes de sus sistemas de creencias en política real” (Sabatier 2007: 196). En “cualquier subsistema de política, habrá generalmente de dos a cinco coaliciones de defensa” (Sabatier, 2007: 196). Para que los actores de un subsistema puedan ser considerados como coaliciones deben mantener una cierta estabilidad en el tiempo, por lo menos de una década.

Esos actores compiten entre sí para que la acción gubernamental les sea funcional, debatiendo sobre un aspecto puntual de la política pública. El marco supone que los participantes del subsistema pueden ser: legisladores, funcionarios de organismos y líderes de grupos de interés y periodistas que regularmente intervienen en la dinámica del subsistema. “El conjunto de los participantes en la política no solo incluye el tradicional “triángulo de hierro” de legisladores, funcionarios de agencia y líderes de grupos de interés, sino también los investigadores y periodistas especializados en esa área política” (Sabatier, 2007: 191).

El concepto de subsistema está asociado por los creadores del marco con el de dominio. El dominio es considerado en su desarrollo teórico, a partir de 1999, como un espacio de la realidad político social vinculado con la política pública. “Muchos estudiosos argumentan que la unidad apropiada de análisis debe ser el subsistema de política o de dominio, en lugar de un programa gubernamental específico” (Sabatier, 2007: 4).

El subsistema está inmerso dentro de un nivel sistémico, pues una política pública no es una entidad aislada de un contexto mayor sino que se encuentra influenciada por las causas y efectos ocasionados en el sistema. Igualmente, dentro de un subsistema se puede encontrar otro, por ejemplo, el de impuestos dentro del fiscal, incluso superponiéndose por asuntos en común (Sabatier, 1999). Cada subsistema se caracteriza por tener dos dimensiones, una funcional/sustantiva relacionada con el tema o problema de la política (política de aguas), y otra territorial en relación con su ámbito de acción tempoespacial (Estado de California) (Sabatier & Weible, 2010a).

Con base en esos insumos conceptuales, el siguiente documento se propone demostrar la hipótesis según la cual el carácter recurrente que reviste el conflicto armado colombiano a lo largo de su historia, tiene su explicación en el problema histórico estructural socioeconómico de larga duración que le subyace, manifiesto en las dificultades que ha tenido para consolidarse como un Estado y una sociedad nacional moderna. Esta situación, en la actual coyuntura de negociación del Gobierno colombiano con la insurgencia, tensiona las posiciones a favor y en contra del proceso de paz por parte de los diversos actores que la escenifican: el poder de marras de los actores tradicionales ligados al sector agrario premoderno y reciente del narcotráfico se ve nuevamente confrontado en el marco de la globalización, por el sector democrático reformista modernizante de visos neoliberales, en una posible alianza con los actores radicales armados reinsertados a la vida política legal. Esto significa un punto crucial en la resolución del viejo problema estructural a partir del posconflicto, con base en el cambio que se propicie en las condiciones socioeconómicas estructurales que lo han sustentado; una verdadera encrucijada que, en un escenario deseable, puede colocar al país a tono con los cambios mundiales y regionales y, en el peor, en la regeneración del poder tradicional por otros medios y otras violencias,

como ha acontecido en otras coyunturas, y como se podrá ver ilustrado a continuación.

### **La cuestión**

De los cinco puntos que comprende la agenda de negociación, acordada entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC en el mes de noviembre de 2012, se destaca el primer punto que hace alusión al desarrollo rural. Esto, por cuanto es el único que tiene relación directa con las condiciones objetivas del conflicto, así denominadas por la insurgencia, que daban razón a su levantamiento en armas. Los demás puntos (garantías para el ejercicio de la oposición política y de la participación ciudadana, el fin mismo del conflicto armado, los derechos de las víctimas) versan sobre el proceso mismo de la negociación. Excepto el cuarto punto de la agenda, el narcotráfico, que está en relación estrecha con el primero del desarrollo rural.

24

Se desprende de esa agenda que para las FARC el principal aspecto socioeconómico que se debe negociar está relacionado con lo agrario. Por ello, la tierra ha sido y se constituye en epicentro del quehacer político de esta guerrilla, al punto de que le apuesta a su logro sus más de cincuenta años de lucha guerrillera. La dimensión de esa apuesta, que puede resultar una reivindicación elemental para la población expectante del desenlace de las negociaciones, solo se comprende haciendo una retrospectiva histórica del asunto agrario en Colombia; un aspecto que se muestra estrechamente ligado a las dificultades que ha tenido el país para lograr la modernización del Estado y la sociedad. De lograrse, resultaría de una significación sin precedentes en la historia política del país.

### **El proceso: el periodo español**

Desde antes del descubrimiento, la tierra en nuestra América representaba la condición de la realización de las comunidades aborígenes elevada en su simbología al rango de deidad como la madre tierra; la Pacha Mama entre los Incas es la razón misma de su existencia comunitaria. Su uso se corresponde con una creencia cíclica del mundo de percepción sincrónica, no lineal como la europea conquistadora (Ocampo, 1982). Durante el ciclo de la conquista (1499-1506), los monarcas españoles, ungidos por la divinidad papal, se dan la libertad de recompensar con tierra la acción descubridora y conquistadora de sus adelantados militares:

“[P]or cuanto la doctrina vigente durante la Edad Media, defendida por los canonistas, concedía a los pontífices plena soberanía sobre territorios de los infieles, que podían ser traspasados a los príncipes cristianos [...] En virtud de esta doctrina el pontífice, por medio del Patronato, concedió a la monarquía española la potestad de orientar la evangelización cristiana en los territorios del Nuevo Continente (Díaz, 1989: 197).

La tierra será a su vez otorgada por la Corona a los conquistadores, a través de las Capitulaciones. “Por virtud de las Capitulaciones los españoles se adueñaron de las tierras de los indígenas” (Ocampo, 1982: 114). Esta política es incrementada por la Corona cuando termina la búsqueda sistemática y febril de los tesoros, convirtiendo la tierra en un incentivo más seguro a la empresa conquistadora que no dependiera tanto del azar. La acción de los adelantados y colonizadores “diezmaba la población indígena, poniendo en peligro la base misma del asentamiento señorial en América: la servidumbre agrícola” (Zuleta, s. a.: 51), que lleva a la Corona a propender por su preservación, “evitando que los terratenientes, entregados a sus intereses particulares de rápido enriquecimiento, acabaran con ella” (Zuleta, s. a.: 52), e impulsando la política de los resguardos indígenas y permitiendo el ingreso de esclavos.

Durante el establecimiento colonial (1510-1550), la empresa de colonización tiene como objetivo la posesión jurídica de la tierra, su distribución, la fundación de ciudades y la incorporación de los colonos españoles. La tierra es considerada como una regalía de la Corona, cuyo dominio privado deriva de la gracia o merced del Rey. La política se adelanta a través de repartimientos y/o mercedes, que no son otra cosa que concesiones de derechos sobre la tierra y sus habitantes. Una situación que se convierte con el tiempo en una tensión permanente entre la Corona y los beneficiados que aspiraban a su independencia; estos, debido a la distancia que los separaba de la metrópoli, no eran fáciles de mantener a raya y, por tanto, no cumplían las leyes que se les dictaba. Las leyes se dictaban, pero no se cumplían.

La apropiación de la tierra se configura en diversas formas: la capitulada; la municipal de las poblaciones representada en plazas, ejidos, dehesas para el ganado; la de fundadores comunes en compensación por su esfuerzo, consistente en una cuarta parte de la anterior por ellos escogida; y la emanada de los repartimientos de los solares en las áreas urbanas. Se agregan como condiciones la morada y la labor, la toma de posesión

material de las tierras en el plazo de tres meses, y de residir por lo menos cuatro años (Liévano, 1997). Este sistema de otorgamiento permite un movimiento de traslación a nuestra América de la aristocracia y la mentalidad terrateniente española, “que encontró un nuevo campo para la expansión y renovación, dándole una base real y tangible a una parte de la baja nobleza que había llegado a ser nominal y llevando no pocos aventureros heroicos y ambiciosos, o simplemente hábiles, a la situación de señores de la tierra” (Zuleta, s. a.: 100).

Con respecto a la explotación de la tierra, en el siglo XVI se mantiene el nivel técnico logrado por los aborígenes, mientras la ganadería experimentaba una pronta expansión, especialmente el ganado vacuno, que encontró praderas abiertas para su libre expansión, formándose grandes rebaños salvajes o cimarrones que ponían en peligro la agricultura naciente. Una forma de ganadería semisalvaje que se corresponde con el tipo de colonización extensiva implementada, que llega a su límite en el siglo XVII en parte por la adjudicación de tierras a particulares, reduciendo el ámbito en que vagaba el ganado por tierras de nadie. Se organizan entonces las “estancias” que eran pastizales reservados a un solo criador, y que serán la base de la conformación de los latifundios, junto a la disolución en la producción agropecuaria del sistema esclavista (Zuleta, s. a. 93). Muchos años después, cuando la ocupación de las vertientes estuvo prácticamente concluida, esta forma de organización “comenzó a mostrar sus rasgos negativos, hasta convertirse hoy en una seria barrera para el desarrollo económico”. “Es un hecho que la estructura de la propiedad rural ha permanecido casi intacta, a pesar del enorme crecimiento demográfico y económico de la región (Zuleta, s. a.: 54, 85).

Las estructuras socioeconómicas conocidas como la “encomienda” y la “mita” son las que definen el tipo de relaciones de trabajo predominante en la colonia. La encomienda comprende un núcleo de indios, entregados a un particular por el término de su vida y con frecuencia de la de uno o más sucesores, con el compromiso de suministrarles víveres, ropas y habitación, y de educarlos, beneficiándose en retribución, con su trabajo o el pago de un tributo. “Lo más importante para un español del siglo XVI era tener indígenas en las encomiendas y obtener los tributos y servicios personales” (Ocampo, 1982: 116). La encomienda se constituye en una forma de explotación colonial absolutamente parasitaria, pero eficaz que entra en tensión con la figura de los “resguardos”, que junto a la mita disponen la mano de obra para las haciendas y las minas. La mita (turno),



y/o el yanaconazgo, consiste en el trabajo obligatorio en diversas labores por parte de los indígenas, principalmente en las minas, a cambio de un salario. El turno duraba una semana, con dos de intervalo, en cuyo lapso el indígena podía volver a su residencia. El yanaconazgo, similar a la mita, se aplicaba como castigo a los indios alzados o fugitivos.

En el mismo siglo XVI, la Corona introduce su normatización de la tierra a través de la “Cédulas de Pardo” expedidas por el rey Felipe II entre 1578 y 1589. Estas cédulas inicialmente buscaban enmendar el agravio al patrimonio real, por cuanto los gobernantes de las colonias otorgaban tierras sin ninguna razón legal, proponiéndose la restitución de las mismas y el examen de la validez de los títulos. Una segunda generación de estas cédulas alude por primera vez a la composición de las tierras ocupadas ilegalmente, que supone la legalización de la ocupación de las tierras realengas al margen de lo determinado por las leyes vigentes. Incluía las ocupadas sin título alguno, las extendidas más allá de los límites fijados en los títulos, las recibidas como mercedes de los funcionarios o de instituciones. La real cédula de 1591, considerada la primera reforma agraria implementada, al crear “los primeros instrumentos legales de propiedad a la usanza europea” (Ocampo, 1982: 116), pretende revisar los títulos de propiedad, “porque no era un secreto para la Corona que las condiciones de morada, labor y residencia de cuatro años no se habían cumplido en la mayoría de los casos” (Liévano, 1997: 194). Ordena delimitar lotes para beneficio de los indígenas, encomendados o no, constituyendo las “tierra de resguardo”, que se convertían en su propiedad comunal. Las “sobras” del terreno, aunque estuvieran ocupadas por los indígenas, las declara destinadas a la venta por la autoridad real, y el resto de tierras serán consideradas baldíos o tierras realengas, susceptibles de ser igualmente vendidas. Dispone también que todos los poseedores de tierras presentaran a las autoridades los títulos correspondientes a fin de que se procediera contra los ocupantes indebidos, obligándoles a restituir lo mal habido o a pagar una módica composición en dinero al rey. La composición “se convirtió en la forma preferida de adquisición: quien pretendía una tierra la ocupaba, la denunciaba a las autoridades, pagaba la información de realengo y la tasación y, tras el pago fijado, obtenía el título de propiedad” (Mayorga, 2002).

Hacia 1680, la “Recopilación de Leyes de las Indias” trata, entre otros, la venta, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas; protege a los titulados legalmente y que se hicieron a su propiedad por su



explotación económica; da preferencia a los indios en la composición; y regula la venta de tierras establecida por primera vez en 1617. Su venta debe hacerse de acuerdo con la “Junta de Hacienda”, expresando que no procede composición para aquellas tierras que los españoles hubiesen quitado a los indios.

Ese proceso descrito convierte el siglo XVII en “el siglo rural”, en donde cobra vigencia la gran hacienda, y consolida a los descendientes de los conquistadores y primeros pobladores en una aristocracia rural, coalicionada alrededor de la propiedad de la tierra “como mayor valor de poderío económico y prestigio social” (Ocampo, 1982: 95), cobijada por una cultura rigurosamente religiosa (Díaz, 1989). Las haciendas, o grandes latifundios, son grandes extensiones de tierra que se constituyen en una unidad económica y social autónoma, basada en el cultivo agrícola y la ganadería, junto a pequeñas manufactura subsidiarias. De carácter autárquico, conforma una estructura social propia compuesta por el patrón, sus mayordomos, y capataces, los peones, los indios mitayos y los negros esclavos. Se tipifican tres formas: la hacienda de autoconsumo, la hacienda lucrativa o empresarial y la hacienda ociosa. Los rasgos de su poderío se extienden a la república, prevaleciendo en la actualidad. Junto a las haciendas se instaura la propiedad eclesiástica adquirida por parte de la Iglesia a través de las capellanías o fundaciones donadas por particulares como cargas pías, los censos, una especie de préstamo hipotecario en el que el deudor conservaba plenos derechos sobre el inmueble gravado y la compra directa.

De la encomienda se ha pasado a la hacienda. Pero [...] subsiste el proyecto vital que apunta hacia la obtención incondicional del prestigio personal y de la obediencia adscripticia como un medio para el lucro y el poder político, originado en la suma de normas y valores que constituyen la estructura asociativa de la hacienda, proyectada sobre toda la actividad social (Guillén, 1996: 402, 403).

En el siglo XVIII, con la llegada de la casa de los borbones ilustrados de Francia al trono español, la tierra es un problema central en su preocupación modernizadora, manifiesto en “un absolutismo centralizador” (Ocampo, 1982: 152). Se da con ello, para la Colombia de entonces, el primer intento modernizador de los cuatro que se han propuesto en este sentido, todos fracasados: siglo XVIII, 1850, 1936 y 1968.

En 1780 y mediante cédula real, se plantea esta novedosa tesis que vinculaba el derecho de posesión y propiedad de la tierra a la explotación de la misma. Situación que genera la urgencia de una reforma y la creación de la Sociedad Económica de Amigos del País (SEAP) con el objetivo de impulsar la agricultura, el comercio y la industria mediante el estudio y la experimentación. Esas normas quedan consignadas en la “Cédula de San Lorenzo”, de 1754 y “Cédula de San Ildefonso”, de 1780, que son las últimas expedidas antes de la independencia. Las primeras tratan sobre la revisión de títulos, confirmaciones, venta, composición y acerca de excesos de tierras ocupadas sin título; se proponen asegurar la explotación de las tierras, exigir la exhibición de los títulos respecto a las tierras realengas poseídas desde 1700. La cédula de San Ildefonso, con el fin de resolver el problema social creado por el acaparamiento de los terratenientes, que impide a los pobres tener tierra de dónde obtener su sustento, ofrece tierras a los más necesitados. Para no indisponer a los poseedores, la Corona procura que los legítimos poseedores de tierras inútiles las hicieran fructíferas o en su defecto que se las entreguen a otros en arriendo o venta. Esta cédula se pronuncia por el respeto a la posesión adquirida en venta y composición.

En ese marco, en la Nueva Granada el virrey Manuel de Guirior (1772-1776) decreta:

[...] que a todos los que tuviesen tierras y no las cultivasen ni disfrutasen con cría de ganados o sementeras se les obligue a dejarlas, y que entren otros a disfrutarlas en beneficio común, para evitar por este medio legal, observado en las minas y practicable en otros reinos, los graves daños que se experimentan de que algunos por mercedes antiguas, o por otros títulos, se consideren dueños no que labran, ni para ello tienen facultades, ni permiten que otros las cultiven, quedándose yermas sin que el común ni los particulares logren las ventajas que deberán prometerse de usufructuarlas; y esto mismo sucede en muchas en que contra la ley y razón se han fundado capellanías eclesiásticas haciéndose espirituales e invendibles, de cuyo remedio podrá tratarse en Concilio provincial, a fin de que repartidas las tierras a poseedores laboriosos se consiga una copiosa provisión de ganados laneros, cueros y frutos, abundando las primeras materias por medio de la agricultura, para que con este mismo fundamento pueda fomentarse la industria en fábricas de tejidos, aunque sean ordinarios [...]” (Banco de la República, s. a.).

Pero esos últimos esfuerzos reformistas de la Corona serán limitados, ya que la agricultura estaba bloqueada, no solo por sus prácticas tradicionales, sino por la concentración de la propiedad en manos de terratenientes por vía de los Mayorazgos y su lucha contra los resguardos indígenas, y sin mayores intentos de modernización para mejorar su productividad. “[U]nas veces se redujeron los resguardos a menor extensión y la sobra se dio en venta, y otras, la más común de las veces, se optó por reunir en un solo sitio, alejado de los poblados y sin vías de comunicación a los habitantes de varios resguardos para dar en venta las tierras desocupadas de indígenas” (Tirado, 1998: 63). Los resguardos desaparecen hacia 1850, subsistiendo en el sur del país en los departamentos de Nariño y Cauca, en donde no dejan de ser objetivo de los señores de la tierra.

De esa reforma agraria borbónica queda en Colombia, para la memoria, la que se puede considerar como única acción exitosa adelantada en ese sentido a lo largo de su historia, por parte del visitador Antonio Mon y Velarde en la provincia de Antioquia, nombrado en 1784 Visitador de la Provincia con funciones de Corregidor. Mon y Velarde, pensando en el desarrollo de una verdadera empresa, distribuye tierras a las gentes pobres “dando a cada uno lo que se considera puede trabajar según sus fuerzas, en aquel tempo que estime necesario [...] sin que tengan que mendigar de los otros y sufrir las duras condiciones y precios exorbitantes que muchas veces les han exigido, haciendo un monopolio y estando en perjuicio y agravio de la población” (Santa, 1993: 47). También enfrenta a terratenientes como Joaquín Barrientos, señalando “que tampoco será justo que por comprender un sujeto inmensidad de tierras en un registro o denuncia, acaso por cortísima cantidad que entren en cajas, quede privado su Majestad de conceder tierras a cien colonos que perpetuamente contribuyen a su erario y les sean útiles aumentándose acaso a cien mil” (Santa, 1993: 46). Esta obra queda trunca en el momento en que se proyectaba en la vida social del país, y cuando los terratenientes coaligados, “con sus Cédulas Reales en mano, terminaron por vencer los sanos impulsos reformistas del diligente visitador” (Santa, 1993: 46).

De esa manera, en lo que respecta a los asuntos agrarios, el dominio español le heredaba como improntas a la República, y aún vigentes: 1. El dominio de la gran propiedad improductiva “lo que primó en los territorios americanos y en la Nueva Granada, en particular, fue la gran propiedad y la concentración de la tierra en manos de grupos restringidos de hacendados y familias terratenientes” (Las políticas imperiales espa-

ñolas: la historia natural y la apropiación del Nuevo Mundo, 2003: 25); 2. Una coalición de propietarios de la tierra o terratenientes, amparados en el poder jurídico de los títulos para justificar su propiedad; 3. Indígenas, cada vez más objeto de expropiación de sus resguardos por parte de los terratenientes, campesinos y colonos pobres necesitados de tierra para garantizar su existencia; y 4. por sus alcances, un tímido espíritu reformista modernizador, encarnado en actores como Antonio Mon y Velarde.

### **La República: siglo XIX**

La independencia de España resultó menos difícil que alcanzar una eficaz organización republicana. Desde sus inicios, las diferentes creencias e intereses de sus fundadores entraron en contradicción, permitiendo la supervivencia de instituciones económicas coloniales como lo fiscal, los diezmos, la esclavitud y los monopolios como el estanco del tabaco. Esto da cuenta de una notoria ambigüedad entre la aspiración a construir una sociedad distinta a la colonial y la inconsecuencia con las ideas democráticas independentistas como la igualdad, la libertad y la fraternidad, ambigüedad que va a persistir a lo largo de su historia.

En el fondo, la ambivalencia ideológica no es más que la pugna de fuerzas contradictorias en el seno de la naciente sociedad republicana, que puede denominarse de maneras diferentes, como “tradición y modernidad” o “tradición y progreso”, pero que se corresponde al hecho de que gran parte de la estructura económica y social de la época hispánica seguía vigente (Díaz, 1989: 202).

Eso explica porqué, cuando aún no se había consolidado la independencia de España, los neogranadinos se trenzan en su primer conflicto interno entre 1812-1813, en el marco de un periodo conocido en la historia de Colombia como la patria boba (1812-1816). La razón de la disputa se centra en las dos creencias que se proponen para organizar el territorio de la naciente República, su unidad estatal y ejercicio de la soberanía: la federalista, que reconoce una unidad estatal, respetando y reconociendo la autonomía regional soberana (inspirada en el sistema político de los Estados Unidos), y la centralista, que considera la soberanía como única e indivisible, ejercida en plenitud por un poder único central. Son sus respectivos representantes, los próceres Camilo Torres Tenorio, un hacendado de la Provincia de Popayán al sur del país y, Antonio Nariño, un comerciante de Santa Fe de Bogotá en la Provincia central de Cundinamarca. Las ideas federalistas sustentan el “Acta de Federación de las

Provincias Unidas de la Nueva Granada”, estimulando el sentimiento autonomista y regionalista, motivando algunas provincias que sancionan sus propias constituciones: Tunja, Cartagena, Antioquia y Cundinamarca. Desde entonces, este conflicto está al centro de las confrontaciones que se van a dar en el siglo XIX, impresas en sus cartas de batalla al ser cada una de ellas “la consecuencia de un conflicto y la causa de otro” (Valencia, 2010: 175). Las Constituciones Federalistas de 1853, 1858 y 1868, y las Constituciones Centralistas de 1832, 1843 y 1886 dan cuenta de la disputa por la definición del ordenamiento territorial del país, que sigue latente en medio del campo de batalla.

Al conflicto de 1812 le siguieron el de 1831 de los criollos neogranadinos contra el general Rafael Urdaneta de origen venezolano, y la guerra de 1839-1842 (llamada de los Supremos o los Conventos), que hacía visible la importancia de la Iglesia, “motivo por el cual el nuevo Estado debería buscar la forma de conciliar las dos potestades, ya mediante el Patronato o a través de un Concordato” (Díaz, 1989: 202). Este conflicto, a su vez, propicia la centralización política.

Respecto a la tierra, recién alcanzada la independencia se promulgan las Leyes 13 y 29 de 1821, que les asignan tierras a sus héroes. A mediados del siglo XIX se propone la reforma agraria de 1850, y una nueva reforma se dispone en 1874. En el siglo XX se impulsa la Ley 200 de 1936, la Ley 100 de 1944 y, finalmente, en 1961, la Ley 135, que cierra los centenarios propósitos de reformar el sector agrario, atados a la necesidad de lograr su modernización capitalista que convierta la tierra en una mercancía.

Fundada la República, en octubre de 1821 el general Francisco de Paula Santander, para quien las leyes harían libres a los neogranadinos, decreta la Ley 13 que deroga las normas españolas sobre adjudicaciones de tierra, pero reconoce los derechos adquiridos. Una condición que se mantiene hasta el presente. Por la Ley 29 se adjudican tierras a quienes habían servido a la república, en particular a los militares, quienes “podían hacer valer sus demandas ante el Congreso y recibían en ocasiones más de lo solicitado” (Tirado, 1998: 130) y con la Ley 10 de 1824, considerada la primera reforma de la agricultura neogranadina, se elimina la figura del Mayorazgo. En 1844, la Ley 17 concede baldíos a las familias que se establecieran en los Llanos Orientales, y con la ley de mayo 12 de 1856 se autoriza al ejecutivo para adjudicar hasta ciento cincuenta fanegadas de baldíos a cada una de las familias que se esta-

blecieran en la región del Caquetá. Por la misma ley se conceden hasta sesenta fanegadas de baldíos a la vera de los caminos nacionales o cerca de ellos. Las leyes contemplaban cláusulas de reversión para el caso de abandono, e imponían la condición expresa de mantener cultivadas las parcelas.

En 1850 se da en el país un segundo intento modernizador del país en el marco de las creencias librecambistas y revolucionarias liberales de Europa. Hasta ese momento, en términos socioeconómicos, el país no era otra cosa que la prolongación de las instituciones españolas como la esclavitud, la influencia de la Iglesia con sus diezmos y censos y el monopolio del tabaco la principal fuente de recursos del Estado que, entre otros, seguían vigentes. Entonces no había una economía nacional, pues seguía siendo una economía para el consumo inmediato, con excepción de algunos productos, “con una incipiente y defectuosa estructura técnica [...] que producían una economía inestable, irregular, desordenada y anárquica” (Zuleta, s. a.: 171).

Para entonces se conforman la coalición tradicional ligada a la propiedad, y los reformistas y radicales alrededor del libre cambio, que hacen militancia en los recién conformados Partido Conservador y Partido Liberal. Este último dividido en dos facciones, a raíz de la discusión sobre el arancel: los Gólgotas (radicales), “inspirados en el *idearium* socialista, defensores de la burguesía mercantil, exageraban sus planteamientos en favor de la libertad de industria y comercio”, y los Draconianos (moderados) “que en cierta forma representaban los intereses de los artesanos y manufactureros” (Díaz, 1989: 206).

La élite terrateniente no buscaba la expansión del comercio internacional [...] estaba satisfecha con las posibilidades de los mercados urbanos [...]. Además, no buscaban cambiar sus relaciones con sus clientes y su sistema rural de poder, el caciquismo. [S]e oponía al cambio [...] Su aliado más consistente fueron los prelados de la Iglesia. [...] Los comerciantes eran los principales proponentes del librecambismo y de su sistema federal de Gobierno. Generalmente han sido identificados con el Partido Liberal y su ala radical (los Gólgotas) (McGreevey, 1975, 77-78).

El intento, conocido como la “revolución liberal del medio siglo”, se da con el gobierno del general José Hilario López (1849-1853), líder del

Partido Liberal. Este liberalismo, que representa los intereses básicos de una burguesía comercial no productiva y que intermedia polos con relaciones distintas (polos que no le interesa transformar), no planteará revolucionariamente el cambio en las relaciones de trabajo y de propiedad en el campo como condición para el más rápido desarrollo del capital y de un régimen político democrático-burgués (Kalmanovitz, 1978: 232). Las reformas implementadas buscan el “pleno establecimiento del régimen de propiedad privada [...] coincidiendo en el tiempo con la reforma política de descentralización” (González, 1989: 193).

Esos intentos estaban supeditados a la capacidad económica del Estado, dependiente de la balanza comercial regida por el volumen de las exportaciones de productos agrícolas y mineros, lideradas por el sector mercantil que era el más dinámico dentro de la estructura socio-económica del país. “La misma hegemonía de que gozaba el comercio, concedía mayor vigor a los comerciantes” (Arteta, 1942: 206), el sector más claro en ir en contra del poder de la Iglesia y de la ideología de dominación, en sus momentos de bonanza en 1843 y 1847.

Las reformas, que comienzan en la primera administración del general Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849), promueven el ejercicio del comercio exterior, eliminan la esclavitud, los censos y los diezmos, suprimen el latifundio de la Iglesia con la llamada desamortización de bienes de manos muertas y dan inicio a la desaparición de los resguardos indígenas. Esas medidas dejan intacto el latifundio laico que se ve beneficiado para su ampliación: “Con la quiebra de los resguardos el latifundio prosperó al ampliarse territorialmente, contó con mano de obra barata asalariada y con agregados, aparceros, arrendatarios etc.” (Tirado, 1998: 134). Por su parte, el Estado se ve beneficiado con la desamortización de los bienes de la Iglesia, pues le procura ingresos a su precario tesoro público, profundizado por la eliminación del estanco del tabaco (Ocampo, 1987), al que le sobreviene la figura de la descentralización de las rentas; también, le permite hacerse a una riqueza representada en bienes raíces que respaldan el crédito y la posibilidad de amortizar las deudas estatales por medio de su adjudicación a los acreedores (González, 1989: 195). La desamortización reviste formas diferentes en el país, facilitándose en las regiones en donde la iglesia tenía más bienes y los gobiernos de los Estados eran liberales. Pero “[l]a Iglesia aunque disminuida en sus riquezas, conservó fuerzas en lo político como en lo ideológico [...] orientada a reivindicar algunos de sus anteriores privilegios, particularmente en el



campo educativo [...] Al final, con la firma en 1887 del Concordato, la Iglesia resultó victoriosa” (Díaz, 1898: 215, 218), pues con este Concordato, el Gobierno se comprometió a devolver a las entidades religiosas “los bienes desamortizados que les pertenezcan y que no tengan ningún destino” (Art. 28), comprometiéndose el Estado a asignarle a perpetuidad una suma anual líquida de cien mil pesos, aumentada equitativamente con la mejora del Tesoro (Art. 25), además de ser reconocida como la religión de Colombia.

De esa manera, la modernización “fue más aparente que real, motivo por el cual la secular inestabilidad política y social se mantuvo hasta finales del siglo XIX” (Díaz, 1989: 206), traducida en los respectivos conflictos armados que le devinieron: 1851, a raíz de la eliminación de la esclavitud; 1854, entre Gólgotas librecambistas y Draconianos proteccionistas; 1860, a raíz de la desamortización de los bienes de la Iglesia; 1876, entre facciones independientes liberales en donde la cuestión religiosa fue significativa, con derrota de los radicales; 1885, contra la Constitución Federal de 1863; 1895, ante la división del Partido Conservador gobernante entre históricos y racionalistas, que es aprovechada por los liberales para hacerse al poder, resultando, sin embargo, derrotados; y la Guerra de los Mil Días entre 1899-1902, nuevamente de los liberales contra los conservadores, que cierra el siglo XIX y abre el siglo XX con la independencia de Panamá y la hegemonía triunfante del Partido Conservador. Este último conflicto produce 180 000 muertos, que para un número de habitantes calculado en aproximadamente cinco millones de personas, representa el 2% de su población.

Para concluir este apartado, se puede decir que la revolución del medio siglo liberal terminó siendo una modernización tradicionalista. Al decir de Fernando de Trazegnies, “un proceso de actualización de la estructura social promovida por el liderazgo tradicional sin el beneficio de una revolución niveladora, ni siquiera de un mercado nacional” (Valencia, 2010: 152). Durante un periodo en el cual no se dejó de legislar respecto a la tierra, considerando el trabajo como la base de su propiedad; destacándose en ese sentido la Ley 61 de 1874 que reconoce a los colonos la posesión de tierras baldías de las porciones cultivadas y treinta hectáreas adyacentes a dichas porciones, y la Ley 48 de 1882, que establece la imprescriptibilidad de los baldíos, y extiende el número de hectáreas adjudicables hasta 500 000 (señalando la reversión para las tierras que no se cultivasen). Este proceso legislativo culmina en la promulgación de la



Constitución de 1886 en cabeza del ideario conservador, para regenerar el país. “Un movimiento puramente reaccionario enderezado a dismantelar el Estado federal y su constitución federal [...] restaurando el edificio del centralismo, el presidencialismo, el proteccionismo económico, y el autoritarismo en materia de libertades públicas” (Valencia, 2010: 166). A la sombra de esta Constitución se rigen los destinos del país por más de cien años, hasta 1991.

## El siglo XX

El siglo XX se inicia con la república conservadora que va a durar hasta 1930, rigiendo un país heterogéneo geográfica y culturalmente, que llega al nuevo siglo con una sociedad tradicional, “agraria y señorial, centralizada alrededor de la hacienda y el comercio, con antecedentes en el estilo de vida que se había forjado a partir del siglo XVII” (Ocampo, 1982: 265). Este periodo se caracteriza por la ausencia de conflictos y por los intentos de modernizar el país, “entendida como el logro de una sociedad moderna e industrial referenciada en las naciones desarrolladas del mundo occidental” (Ocampo, 1982: 265).

36

Hacia la segunda mitad de la década de los veinte se presenta un crecimiento significativo que “[...] precipitó el rompimiento, al menos en el oriente del país, de la economía “señorial” (expresión de Antonio García) que caracterizaba el régimen de las haciendas” (Ocampo, 1987:192). Este crecimiento se caracteriza por el aumento de las exportaciones y las divisas provenientes de la indemnización de Panamá por US\$ 25 millones. Estas divisas incentivan el endeudamiento, financian las actividades del recién creado Banco Agrícola Hipotecario (1924) y las inversiones en el sector de obras públicas. El país mejora la imagen de país deudor, y el Estado reorganiza las finanzas a partir de 1923, de acuerdo con las recomendaciones de la Misión Kemmerer, de origen norteamericano. Por esta situación se le endilga el mote de “prosperidad a debe”, en la que la producción cafetera sienta las bases del desarrollo industrial del país, lo que incentiva la migración de los trabajadores del campo atados a las haciendas.

En ese marco, la cuestión agraria se mantiene inicialmente inamovible pues “no se vio directamente favorecida por el auge de las inversiones públicas” (Ocampo, 1987: 202), y su producción seguía dominada por el régimen territorial latifundista de marras, conteniendo “cuando menos dos aspectos esenciales: la distribución de la propiedad,

con la organización productiva que le era inherente, y las relaciones de trabajo predominantes en el campo, determinadas por la vocación exportadora de la economía nacional” (Bejarano, 1976: 17). Su notoria concentración contrasta con el escaso porcentaje de tierras cultivadas. A partir de los años veinte se adjudican tierras baldías para aliviar la presión del naciente movimiento campesino, asignando pequeñas propiedades (Ley 85 de 1920 y Ley 74 de 1926) para pagar la deuda pública, para el fomento de obras de infraestructura vial, y para auxiliar a departamentos, municipios (Leyes 114 de 1922 y Ley 100 de 1923), y a la misma Iglesia. Su dinámica productiva se ve incentivada por la demanda urbana con productos de consumo directo, insuficiente para una demanda creciente, que desata un aumento generalizado de precios en 1927. La producción cafetera aumenta en un 53% entre 1922 y 1929, mientras otros cultivos, como el trigo, la cebada, el cacao y el arroz se ven afectados por las importaciones.

A fines de la década de los treinta, en el campo se distinguen: las áreas de las grandes haciendas dedicadas a cultivos agrícolas cafeteros en los departamentos de Santander, Cundinamarca, Tolima, Cauca, Nariño y Magdalena; los latifundios de la zona bananera en la costa Caribe en manos de la *United Fruit Co.*, los ingenios azucareros en el Valle del Cauca, y los hatos ganaderos en las llanuras tropicales, la región costera caribe, Cundinamarca, Boyacá y Santander, cuyos linderos en muchos casos eran imprecisos. Junto a ellas se encuentran las áreas de pequeña propiedad conformada por minifundios localizados en las tierras de vertiente de escasa fertilidad, el alojamiento de los indígenas desalojados de los resguardos, y los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Nariño, donde campesinos pobres producen para la subsistencia de espaldas al mercado. De otra parte está la pequeña propiedad parcelaria cafetera del occidente del país explotada por las unidades familiares. El resto del territorio nacional estaba configurado por amplias extensiones de tierras desvinculadas del mercado, “o aun por tierras de propiedad privada abandonadas a los procesos de valorización territorial” (Bejarano, 1976: 22), como tierras de engorde. Esas formas de explotación habían potenciado, desde mediados de la primera década, las primeras organizaciones campesinas, destacándose la huelga de los trabajadores bananeros de 1928 que, unida a la depresión de 1929, produce la caída de régimen conservador en 1930 y su remplazo por el Partido Liberal (Gilhodes, 1969). Esta situación es antecedida por el crecimiento de la demanda de

alimentos que hace sentir una crisis agrícola, haciendo subir el costo de vida y originando las primeras manifestaciones obreras movilizadas bajo el lema “trabajo o revolución social” (Melo, 1989: 256). Los hechos culminan en la crisis económica y financiera que se acentúa en el curso de 1929, poniendo fin al periodo denominado “prosperidad a debe” y originando unos cuarenta mil desempleados y el despido de miles de trabajadores del sector de obras públicas, venido a menos por la falta de empréstitos extranjeros. En medio del conflicto social, el 9 de febrero de 1930 las elecciones deponen al régimen conservador e instaura un gobierno liberal, presidido por Enrique Olaya Herrera, que postula “un profundo respeto a los derechos humanos, las libertades de empresa, expresión y religión y al sistema demoliberal de la democracia representativa. Es la expresión política de una concepción individualista del mundo, la cual parte del valor absoluto de la persona humana” (Ocampo, 1984: 285).

La crisis del treinta genera un estancamiento económico, a raíz de la baja en los precios del café, producto que desciende de manera vertiginosa en el mercado internacional, la suspensión de los empréstitos y la fuga de capitales hacia el extranjero. La parálisis en las inversiones retorna al campo a trabajadores cesantes en la ciudad y brinda la oportunidad para acelerar la confrontación entre el latifundio y la posesión productiva del suelo (Bejarano, 1976). Se originan tres tipos de conflictos agrarios: en primer lugar, los relacionados con las condiciones de trabajo en las haciendas cafeteras y azucareras, sin aludir al problema de la propiedad, ilustrados con las huelgas y manifestaciones en Cundinamarca (Viotá, El Colegio y Anapoima) y en el Valle. En segundo lugar, los relacionados con las disputas por la propiedad, que cuestionan la validez de los títulos de propiedad de los terratenientes ausentistas, especuladores de las tierras públicas adquiridas a través de los bonos de deuda o mediante favores a los gobernantes (región de Sumapaz). Por último, los conflictos en las regiones indígenas al sur del Tolima, Norte del Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta (Gilhodes, 1969). Esta situación se encuentra a tono con una sangrienta agitación política en los departamentos minifundistas, muy tradicionales y conservadores, de Santander y Boyacá; que deviene en una confrontación en cadena a partir de las elecciones legislativas de 1932, cuando “el Partido Conservador local, animado por el clero, se enfrentó a las fuerzas policiales con sus propias tropas guerrilleras” (Gilhodes, 1969: 37). A raíz de las reformas que intenta el Partido Liberal en 1936 y la muerte del líder liberal Jorge

Eliécer Gaitán en 1948, este escenario se generaliza hasta 1960, como la violencia partidista liberal-conservadora, conflicto que causó unos 250 000 muertos y la migración forzada de más de dos millones de personas. Estas muertes equivalen al 2,3% de la población total de Colombia, que para ese entonces alcanzaba los 11 millones de habitantes.

La crisis económica promueve un proteccionismo nacional (Ocampo, 1984: 287) que estimula el desarrollismo industrial con base en el capital nacional. Esta política fue promocionada por el gobierno liberal de Olaya Herrera, denominado “Gobierno de la Concentración Nacional”, y fue secundada por su sucesor, Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945): López, banquero de carrera y uno de los representantes de la burguesía colombiana, se propone llevar a cabo una “Revolución en Marcha” “con una tarea definida de liquidar la colonia, que, según López, la república en sus primeros tiempos ha venido consolidando, y acelerar el país hacia la modernización” (Ocampo, 1984: 291), “[b]ajo las influencias ejemplares de la república de Weimar de 1919 y de la república española de 1927” (Valencia, 2010: 182). En un nuevo intento de los liberales por modernizar el país, de cuyo atraso López responsabiliza a las “oligarquías liberales y conservadoras que se acusan recíprocamente de retardar el progreso patrio”, López se propone constituir un nuevo Estado intervencionista, impulsando reformas en el campo tributario, educativo, laboral y agrario, y recurriendo a una enmienda constitucional que afecta el estatuto de libertades públicas, intentando modernizar la posición del Estado frente a la sociedad civil en general y a los trabajadores en particular. Introduce así “la noción de intervención del Estado en el mercado con el fin de racionalizar la economía y dar al trabajador la protección que en justicia le es debida” (Valencia, 2012: 183). Sin embargo, es el artículo 10 del Acto Legislativo No. 1 de 1936, que versa sobre la propiedad privada, que se traduce en la Ley 200 de 1936, la fortaleza y debilidad del intento modernizador del campo por parte de López. Por medio de ello se garantiza el derecho burgués de la propiedad, e intenta sujetar a esta a la “utilidad pública” y “al interés social”, definidos por el legislador, añadiendo en el artículo 3 que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”. Esta medida legislativa resulta suficiente para alterar los ánimos de los propietarios tradicionales y de los campesinos sin tierra, que atiza e incrementa en el campo la violencia en que se va a sumergir el país.

Planteando transformar la aparcería en trabajo asalariado que a su vez ensanchara el consumo manufacturero, la ley agraria buscaba poner a tono el campo con las necesidades industriales del país, “que algunos sectores agrarios se modernizaran y dieran paso a las relaciones capitalistas para suministrar así, no solo alimentos para la población urbana que crecía con la industrialización, sino también materias primas para esas mismas industrias” (Tirado: 1998: 262). “La aparcería es un arreglo para cultivar productos agrícolas donde el propietario aporta la tierra y el aparcero proporciona la mano de obra; al terminar el ciclo ambas partes se dividen la cosecha” (Misión Rural, 1998: 22). La ley desde su primer artículo insiste en definir la propiedad de la tierra con base en la explotación económica del suelo, y en dar fin a los conflictos entre colonos y propietarios. El artículo 4 establecía el derecho de los ocupantes que hubieran vivido en una parcela para adquirir la tierra dentro de un periodo de noventa días. Su artículo sexto, considerado como “revolucionario”, prescribía que el dominio sobre los predios mayores de 300 hectáreas sería extinguido de estar incultos, ordenando su reversión al Estado, pero que entraba en efecto solamente después de diez años de promulgada la ley, que lleva a los propietarios a fomentar la ganadería extensiva para justificar su destinación económica, “porque, según pensaban, cultivarlas solo traía perturbaciones” (Meza, 1976: 133). Esta norma que resultó “un procedimiento táctico que dio capacidad a los terratenientes para librarse de sus aparceros, que habían sido realmente los creadores de las haciendas, desarrollándolas desde la nada y que recibieron en cambio solo un pago por las mejoras” (García, 1957: 33). De otra parte, las medidas de protección que contempla la ley a favor de aparceros, colonos y arrendatarios beneficiados a través de la indemnización que debían pagarle los patronos, llevó a estos a desembarazarse de ellos en el menor tiempo posible, presionando la migración y el conflicto, debido al “control de los terratenientes sobre los ‘jueces de tierras’ encargados de aplicar la Ley 200” (González, 1997: 183). “Bajo estas condiciones el Gobierno tuvo que unir sus fuerzas a las de los elementos más moderados dentro del Partido Liberal y desilusionar a su propio electorado” (Gilhodes, 196: 48). Sus alcances, que resultaron contradictorios, y su buenos propósitos, quedan enterrados con la expedición por parte del mismo López de la Ley 100 de 1944, que “con el aplauso de la Sociedad de Agricultores de Colombia” (Gilhodes, 1969:49), da seguridad a los terratenientes, reglamenta el contrato de aparcería y amplía el término de extinción de

dominio de los predios incultos, dando un tiempo de diez años para la legalización de las propiedades. Todo esto se da en medio de un proceso de ocupación de tierras, desplegado por los campesinos especialmente en Cundinamarca y Tolima, animado por el Partido Comunista, sectores socialistas y liberales gaitanistas.

De esa manera, como señala Francisco Leal, en el fracaso del experimento de la “Revolución en Marcha” del primer gobierno del presidente López Pumarejo, debido a la feroz reacción que desató su proyecto reformista, “radica uno de los factores más sobresalientes que configuraron el conflictivo proceso político que se inició durante la segunda administración de López Pumarejo (1942-1945) y que desembocó en los veinte años de la etapa histórica nacional conocida como la Violencia” (Leal, 2004).

En ese marco de frustración modernista se escala la violencia en el país, a raíz de la muerte de Jorge E. Gaitán el 9 de abril de 1948, cuyas víctimas humanas son en su mayoría campesinos pobres (Tirado, 1998; 268). Gaitán, que había sido candidato presidencial por un sector del Partido Liberal, entonces dividido, es derrotado por el candidato Mariano Ospina Pérez, que representa el regreso del Partido Conservador al poder. Durante el gobierno de Ospina (1946-1950), quien propone un gobierno de “Unión Nacional”, se da el asesinato del caudillo liberal que provoca la violenta revuelta. “La represión oficial [...] empleó la fuerza no solo recobrar el orden público, sino también para acabar con las bases sociales que tenía el liberalismo. Entre los liberales, quienes no perecieron en la represión, huyeron a la vecina Venezuela o se organizaron en forma de guerrillas. Otro tanto hicieron los comunistas, también perseguidos a muerte” (Gómez, 2006).

Para los conservadores, al menos los laureanistas, el significado de esa violencia estaba en el deterioro moral y el ingreso al país de ideas disociadoras, como el marxismo. Para los liberales y la izquierda, las esperanzas de cambio social habían tenido la misma suerte que el caudillo inmolado. Para quienes tomaron las armas en los campos, alentados inicialmente por la dirección liberal, la razón de ser de su lucha estaba en la rabia y frustración de lo acontecido, una vez que Ospina y luego Gómez retomaron con fiereza la conducción nacional, después de sometidos los últimos residuos de la revuelta “nueveabrileña” (Gómez, 2006).

La violencia es atizada con el gobierno del conservador Laureano Gómez (1950-1953), que “inspirado en la falange española, impuso un

reino de terror político y disolvió el Congreso declarando simultáneamente el estado de sitio” (Gilhodes, 1969: 65). Al margen, el Partido Liberal patrocinaba la constitución de sus propias guerrillas en los Llanos, Cundinamarca y Santander, apoyado por hacendados afectos, con la intención de presionar al Ejército para que derribara al presidente conservador. De estos grupos, los pocos que se mantuvieron, iniciando la década de los cincuenta, cambiaron de táctica, escogieron los dirigentes dentro de sus propias filas y se distanciaron de la dirección del Partido Liberal, exigiendo localmente justicia económica y enfrentando a la fuerza policial politizada por el conservatismo. Además, el régimen armó a comunidades conservadoras para formar grupos antiguerrilleros. De esa forma se desarrolla entre esos grupos una guerra fratricida, adquiriendo en algunas regiones como es Tolima y Santander el carácter de tierra arrasada. “Para 1952 aquellos miembros de los movimientos campesinos en armas educados por expolicías y exsoldados y que recibieron consejos de jóvenes intelectuales en contacto con la ciudad fueron capaces de desarrollar comandos regionales más o menos eficientes que se convirtieron en el esquema de nuevas formas de organización social” (Gilhodes, 1969: 59), y que posteriormente, después de que se amnistían en octubre de 1953 y sus jefes son asesinados, los que no se bandolerizan se van a convertir en la base de las guerrillas de las FARC y el ELN, que aparecen a mediados de los años sesenta y con los cuales se da continuidad al conflicto.

Gómez es depuesto por el general Gustavo Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953 con el propósito de lograr la paz. Su golpe “fue rápidamente visto como legítimo, según decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, conformada por los partidos tradicionales, realizada días después de la fecha indicada” (Arizmendi, 1989: 264). Su gobierno se da en medio del recrudecimiento de la violencia, enfrentando en las regiones como Sumapaz y Tolima a campesinos organizados en autodefensas por influencia del Partido Comunista, y a los que califica oficialmente de “bandoleros”. El general Rojas Pinilla a su vez es sustituido por una Junta Militar el 10 de mayo de 1957, que transfiere el poder en 1958 a Alberto Lleras Camargo (1958-1962), el primer presidente del “Frente Nacional”.

El Frente Nacional es una coalición entre las élites políticas y económicas dirigida a proteger los intereses mutuos, acordada por las facciones liberal y conservadora tradicionales, institucionalizando la no competencia entre los actores pactantes (Rettberg, s. f.). Es una coalición que excluye del acuerdo a los actores sociales y culturales que dan sentido



a la nación, pues por decreto las élites se declaran como su encarnación en el régimen político. Un régimen institucionalizado para un periodo de dieciséis años: 1958-1974, durante los cuales los dos partidos tradicionales se alternan el gobierno, legalizado cada cuatro años por la elección de sufragantes fretenacionalistas que han perdido su talante partidista, y que tiene como su columna vertebral la figura del clientelismo. El clientelismo “es un sistema de intercambio que comporta siempre una relación de subordinación” (Corredor, 1997: 320), entre un jefe poseedor del poder y los medios para su ejercicio, y el cliente subordinado que a cambio de su lealtad recibe bienes y servicios, estos patrimonio del Estado. Es un sistema que paraliza la movilidad social, y mantiene “el legado premoderno de una sociedad agraria y tradicional, el cual ha servido, y sirve aún, como factor de identidad e integración social para amplíe sectores de la población colombiana. En efecto, la falta de una amplia y efectiva política social y de presencia estatal en gran parte del territorio nacional, constituye la razón de ser del clientelismo” (Orjuela, 1998).

El Frente Nacional pone fin a los motivos políticos directos como factores de lucha, al conciliar sus diferencias los partidos tradicionales (Gilhodes, 1969), para garantizarse conjuntamente, a partir de entonces, su monopolio de dominación política; sin haber resuelto el conflicto del problema agrario y consolidado la nación. Además, el régimen naciente incuba a su interior y al margen actores disidentes reformistas y radicales. A su interior, la división del Partido Liberal da origen en 1960 al Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), encabezado por Alfonso López Michelsen, hijo del expresidente Alfonso López Pumarejo, con respaldo en las zonas rurales en donde los campesinos eran refugiados de la violencia, y de jóvenes universitarios pro cubanos; estos serán posteriormente bases de la formación del ELN. Al margen quedan las denominadas “repúblicas independientes” y dirigentes exguerrilleros comunistas, con una estructura organizacional muy particular, en donde “un dirigente de la comunidad con poderes ejecutivos, un parcelador (que distribuía la tierra y asumía el papel de juez en casos conflictivos) y un secretario general (a cargo de publicidad e información): Formaban un tipo de consejo, junto con representantes de cada vereda, con la participación adicional de organizaciones del partido, de la juventud y de las mujeres” (Gilhodes, 1969: 71), que serán la base de la constitución de las FARC. En fin, “[e]l proyecto político del Frente Nacional formuló



la pacificación como meta principal y la convivencia bipartidista como su solución” (Leal Buitrago, 2004).

Serán el clientelismo y la cuestión agraria precisamente el objeto de preocupación del tercer gobierno fretenacionalista en cabeza de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Este gobernante, miembro del Partido Liberal, intenta nuevamente con su programa de gobierno denominado la “Transformación Nacional” modernizar el campo y las demás instituciones del Estado en el marco de un nacionalismo desarrollista (Ocampo, 1984), con el objetivo de poner el país a tono con los cambios mundiales. En su gestión efectúa, entre otros, una reforma de la Constitución en 1968 para constituir “un Estado para el desarrollo”, iniciando un proceso de descentralización del país acompañado de una amplia reforma administrativa. Reforma el área judicial, suprime el mercado libre de divisas, elimina la diversidad de tasas de cambio, regula la inversión extranjera, crea el Pacto Andino, contrata empréstitos internacionales para impulsar obras de inversión e inicia la interconexión eléctrica. En ese propósito enfrenta lo que denomina maquinarias políticas clientelares que priman sobre la competencia profesional y técnica, y asumir un “estilo tecnocrático” en su gobierno, que le granjea la fama de enemigo de la clase política tradicional, por el hecho de colocar técnicos en los puestos ocupados por políticos profesionales (González, 1997).

Su mayor reto era, sin embargo, llevar a cabo una reforma social agraria en el marco “del advenimiento de una compleja organización capitalista dependiente, que modernizó el país sin alterar los parámetros básicos del poder político y de la concentración del poder económico” (Leal, 2005). Para 1960 la población total del país era de 16 millones de habitantes. Con nueve millones (55%) viviendo en el campo, el país seguía siendo prevalencia rural. La situación agraria mostraba que “de 100 hectáreas, unas 82 hectáreas estaban concentradas en un solo propietario, la ganadería extensiva ocupaba el 90,3% de la tierra agrícola y aportaba el 35,5% del PIB agropecuario. La agricultura ocupaba el 6,7% de la tierra y aportaba el 64,5% del valor del producto” (Vargas, 2001: 108). El 67% de los campesinos poseían parcelas de menos de cinco hectáreas (el 6% de la tierra) y los grandes latifundistas controlaban el 46% en haciendas de más de 200 hectáreas. Dos eran los actores organizados fundamentales del sector: la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegán), consideraban que el mal radicaba en los minifundios y que el Estado,

que era el principal terrateniente, debía usar sus tierras para asentar a los campesinos. Añadía la SAC que una reforma no solucionaba el problema si antes no se resolvía el problema de la seguridad rural, el crédito y el mercado. De otra parte, los campesinos a través de la Federación Agraria Nacional (Fanal) impulsaban “la capacitación y la demanda permanente de una reforma agraria para reivindicar la economía campesina, arrasada por el conflicto armado, con el respaldo de sectores progresistas de la Iglesia, en particular de la comunidad jesuita” (Fanal, 2013).

En ese momento se debatían oficialmente dos tesis sobre el manejo agrario: por una parte, la del profesor Lauchlin Currie, que sostenía que el problema que había que resolver no era el de la tenencia de las tierras, sino el de la producción agrícola y la productividad que había que aumentar por vía de la tecnología; por la otra, la tesis que encabezaba Lleras, que argumentaba que no solo por razones de justicia social era necesaria la redistribución sino que, además, la reforma agraria ampliaría el mercado interno. Esta tesis encontraba apoyo en el gobierno del presidente John F. Kennedy, a través del programa de la Alianza para el Progreso (Pardo, 2008).

En 1959, durante el primer gobierno frentenacionalista de Alberto Lleras Camargo, Carlos Lleras Restrepo impulsa la discusión en el Congreso de una Ley de Reforma Social Agraria, llegándose al acuerdo de dar prelación para su distribución: a las tierras de propiedad pública, a las privadas que estaban sin cultivar, a las cultivadas deficientemente y a tierras adecuadamente explotadas. Con base en ese acuerdo se abre camino a una reforma agraria a través de la Ley 135 de 1961. La Ley crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), de cuya junta directiva formarán parte el cura Camilo Torres y el sociólogo Orlando Fals Borda. La reforma genera “una amplia y virulenta oposición en el seno de los dos partidos políticos tradicionales, pues, [...] el poder político tenía una fuerte raíz en la propiedad de la tierra” (Pardo, 2008). En 1966, como presidente, Lleras intenta darle un renovado impulso a la reforma, para lo cual busca fortalecer, por una parte, las bases de apoyo político a través de una especie de alianza entre Campesinos y Estado, creando las Asociaciones de Usuarios de los Servicios del Estado (Decreto 755 de 1967) que se traduce en el sector en la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC). Por otra parte, modifica la posición del Estado respecto a la calificación de tierras, estableciendo por la Ley 1 de 1968 como objeto de afectación por parte del Incora las

que están bajo la modalidad de arrendamiento y aparcería, que “generó la expulsión de arrendatarios y aparceros como forma de cuidarse los propietarios de las amenazas de expropiación” (Vargas, 2001: 112). Además, impulsa las “Unidades Agrícolas Multifamiliares” o empresas comunitarias, para enfrentar la crítica acerca del fraccionamiento de las grandes explotaciones y su imposibilidad de tecnologización. Lleva a cabo “el 72 por ciento del programa de extinción de dominio (de tierras baldías de la nación) y el 25 por ciento del programa de adquisición de tierras” (Pardo, 2008), lo que se puede señalar como el logro más significativo alcanzado por la reforma implementada. Deja también una organización campesina (ANUC) cada vez autónoma frente al Estado, que se transforma en la década de los setenta en un actor radicalizado en la lucha de los campesinos por la tierra (Vargas, 2001). Igualmente, aparecerán en su gobierno los nuevos actores armados que incluyen en sus programas revolucionarios la necesidad de una reforma agraria. “La herencia de la violencia con sus guerrillas partidistas fue un ejemplo histórico para la formación de guerrillas radicalizadas: FARC, ELN, EPL, M-19 y todas las siglas y nombres suficientemente conocidos desfilaron poco a poco por la portada de una vieja pero remozada forma de hacer política” (Leal, 2005), en un país en donde se consideraba que era más fácil crear una guerrilla que un partido político.

Alejandro Reyes señala que “Colombia perdió la oportunidad histórica de realizar la reforma de la estructura agraria, aprobada como Ley 135 de 1961, y los conflictos entre campesinos y grandes propietarios, al no encontrar cauces institucionales de solución, alimentaron las estrategias de grupos armados para impugnar o defender el régimen de la gran propiedad latifundista” (Reyes, 2009: 2).

Concluyendo, se puede afirmar que el cuarto proyecto transformador del país adelantado por el presidente Lleras Restrepo, como afirma Francisco Leal, “se quedó únicamente en el plano político en la medida que fracasaron los esporádicos intentos reformistas que, como la reforma agraria, se estrellaron contra la rigidez de la organización política” (Leal, 2005).

En la década de los setenta, durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), sucesor de Lleras, se expiden la Ley 4 de 1973 y la Ley 5 de 1973. La primera introduce modificaciones a la legislación agraria respecto a la calificación de tierras, para determinar las llamadas adecuadamente explotadas, establece límites mínimos de producción, modifica la forma de pagar las tierras adecuadamente explotadas que

sean afectadas por el Incora e introduce el concepto de renta presuntiva, así como ciertas variaciones al Incora. Concede especial importancia a la explotación de la tierra mediante el sistema asociativo de producción denominado empresa comunitaria. Por la Ley 5 establece directrices a la política agropecuaria, posibilitando y facilitando la capitalización del sector. Ante las presiones de los dueños de las tierras, Pastrana da marcha atrás al intento reformador agrario de su predecesor a través del conocido “Pacto de Chicoral”, legalizado en la Ley 6 de 1975. El pacto es un proyecto de contrarreforma que enterró, de nuevo, la idea de modificar la distribución de la propiedad, y aceleró la concentración y la expulsión de campesinos y otras comunidades de sus territorios, priorizando la promoción de la tecnologización del agro a través de estímulos positivos y de penalizaciones vía tributación.

En la década de los ochenta la tierra desaparece de la agenda misma de los organismos internacionales promotores del desarrollo, mientras en el país disminuye la población rural a cerca del 33% del total y se expande la frontera agrícola por efecto de la colonización espontánea que incorpora más de doce millones de hectáreas a la producción. Se mantiene tanto la concentración de la propiedad como la economía campesina, y emergen nuevos actores ligados a los cultivos ilícitos y al fenómeno del paramilitarismo, promoviendo la expansión del latifundio.

El interés por la reforma agraria nuevamente aparece en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), a raíz de los acuerdos sobre tregua y cese al fuego firmado con los grupos insurgentes como un instrumento para atacar las denominadas “causas objetivas de la violencia”. En su procura se expide la Ley 30 de 1988, que amplía las funciones del Incora, elimina la calificación de los predios como criterio para determinar cuáles pueden ser expropiados, remplazándolo por el criterio de necesidad para el desarrollo de los programas agrarios, y se planifica anualmente un plan de reforma agraria. Esta ley tiene en la capacidad presupuestal su principal inconveniente, y se opaca con los acontecimientos políticos que acompañan la finalización de la administración de Betancur.

En los años noventa, el modelo económico neoliberal de modernización impulsado por el presidente César Gaviria (1990-1994) implica para la tierra nuevos derroteros. Gaviria, quien impulsa una nueva constitución, presenta al Congreso en 1992 un nuevo proyecto de ley agraria. En su exposición de motivos se indica el papel del libre mercado de la tierra, a la cual podrán acceder como propietarios no solo los campesi-

nos, sino inversionistas y empresas comunitarias; propone la creación de un Sistema Nacional de Reforma Agraria encargado de la planeación y coordinación de la dotación de tierras y servicios complementarios, además de la financiación e inversión necesaria. En ese sentido, el Estado tendría la función de estimular, conformar y garantizar un mercado de tierras, en donde los campesinos, demandantes de tierra, negocien su adquisición con los propietarios, y para lo cual contarán con el crédito por parte del Estado. “Es la lógica retributiva del gasto estatal en acción, en lugar de la distributiva, también para el caso de la reforma agraria” (Vargas, 2001: 135).

El proyecto se traduce en la Ley 160 de 1994, que remplace la antigua reforma establecida en la Ley 135 de 1961. La nueva ley cambia el marco conceptual de la Reforma Agraria, crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y establece un sistema de subsidios para la adquisición de tierras, que no serán compradas por el Incora como lo había venido haciendo desde aquel entonces, sino que lo harán de manera directa los campesinos. Mediante esta ley, el Gobierno estimula la colonización de nuevas tierras y privilegia la titulación de baldíos sin afectar tierras fértiles y adecuadas para la agricultura de los latifundios improductivos, muchos de ellos en manos de narcotraficantes. Esa política aperturista “debilita la agricultura y la población afectada muchas veces no tuvo más remedio que recurrir a la economía ilegal, a los cultivos ilícitos” (Albán, 2011), alimentando sin proponérselo las nuevas condiciones del conflicto agrario y la violencia política. Esto último como consecuencia de la nueva ley que estimula la expansión del latifundio, concomitante con la expansión del narcotráfico y el paramilitarismo en el periodo del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) (Reyes, 2009: 8). Este proceso dará origen a una verdadera contrarreforma agraria fundada en la relativización.

La relativización de la tierra en el país, se produjo como resultado de la conjunción de fenómenos económicos y políticos:

1. La expansión de los grupos paramilitares y del conflicto armado, que han propiciado desplazamientos de población y han apoyado procesos de concentración de la propiedad de la tierra en cabeza de narcotraficantes, ganaderos, especuladores y de los mismos dirigentes del paramilitarismo.
2. La economía del narcotráfico, que produjo en primer lugar una nueva capa de compradores de tierra latifundistas, que elevó los costos

del dinero y el crédito, fortaleciendo las causas de especulación con la tierra y que al mismo tiempo generó una salida económica en las zonas de colonización a parte de los campesinos y jornaleros desplazados por la violencia o por causas económicas.

3. La apertura económica, que aumentó en 700% las importaciones de alimentos y provocó una drástica reducción del área sembrada, especialmente en cereales (Mondragón, 1998: 56).

La Contraloría General señala que para el 2005 los narcotraficantes poseen el 48% de las mejores tierras del país, mientras que el 68% de los pequeños campesinos solo posee el 5,2% del área. Los narcotraficantes habían comprado tierras en 409 de los 1039 municipios del país, principalmente en los departamentos del Valle, en donde este tipo de compra ascendió a 85%; Córdoba, 84%; Quindío, 75%; Risaralda, 71,4%, y Antioquia, 70,9%. Indica también que el área abandonada por los campesinos sacados de sus tierras sería de 2,9 millones de hectáreas, con un costo aproximado de \$7,2 billones; área que equivale al 6% de las tierras con uso agrícola y de ganadería (Orozco, 2007).

Bajo esas condiciones, desde el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se propone una determinada reforma rural como sustituto de la política de desarrollo agropecuario nacional y de reforma agraria, con el objetivo de adecuar el campo a la nueva relación entre latifundio especulativo e inversión transnacional en infraestructura, especialmente en vías de comunicación e industrias extractivas, agrícolas o forestales; reorganizando el territorio y sus procesos socioeconómicos (Mondragón H., 2005). La propuesta se consolida en el 2007 con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien expide la Ley 1133 y la Ley 1152, inspiradas en el pensamiento de Rogers Sandilands, biógrafo y seguidor de Currie, con el fin de no hacer jamás reformadera agraria!

Por la Ley 1133 se crea e implementa el programa Agro, Ingreso Seguro (AIS), destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía. Se enmarca dentro de las acciones previstas por el Gobierno nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. En ese sentido, propende por el ordenamiento productivo del

territorio, la empresarización del campo, en concordancia con la apuesta exportadora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y en coordinación con las instituciones del orden territorial. La Ley, convertida en política, originó uno de los escándalos más sonados en el país, que llevó en el 2011 a juicio a Andrés Felipe Arias, ministro de Agricultura por peculado por apropiación en favor de terceros, al entregar parte de los recursos del programa a personas muy poderosas que tenían vínculos cercanos con el Gobierno nacional de presidente Álvaro Uribe Vélez (Fensuagro, 2009).

La Ley 1152, o Estatuto de Desarrollo Rural, suprime el Incora que es remplazado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) que tiene el objetivo de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización; a través de programas e incentivos de desarrollo empresarial y una estrategia integral de jóvenes rurales, en el marco de la consigna general del Gobierno de hacer de Colombia un país de propietarios.

Para el 2010, un balance del estado de la propiedad rural en el país muestra que el número de hectáreas bajo propiedad privada destinadas a las actividades agropecuarias asciende 39,2 millones, lo cual equivale a un 31,2% del territorio nacional. La estructura de la propiedad se concentra en propiedades grandes y medianas: 41,7% de esta área está compuesta por propiedades de más de 200 hectáreas, el 40,1% por propiedades medianas entre 20 y 200 hectáreas, y el 18,1% por propiedades menores de 20 hectáreas.

En el 2000, el 75,7% de la tierra estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2010 estas cifras aumentaron a 77,6% y 13,7%, respectivamente. [E]l Gini de tierras se incrementa (pero de manera apenas perceptible, de 0,85 a 0,86). Al calcular la concentración no solo por el aumento en el tamaño de cada predio particular sino por la adquisición de varios predios por parte de un solo propietario, el Gini aumenta de manera significativa y pasa en 2000 de ser un poco más de 0,853 a ser 0,877, y en 2010 pasa de 0,86 a 0,891. La brecha entre el Gini de tierras y de propietarios se amplía de manera significativa a partir de 2005 (Muñoz, 2011).

“Es decir, que el lento proceso de ‘modernización’ del campo colombiano, no ha producido ni una reducción de la población rural en términos



absolutos ni la reducción de la población activa en el sector agropecuario ni una reducción del número de campesinos, pero sí una reducción del número de empresarios rurales” (Mondragón, s. f.). Estas cifras están acompañadas con el desplazamiento forzado que, según las estadísticas oficiales, alcanzaban en julio de 2010 los 3 303 979 desplazados. Las cifras, como afirmara el actual ministro de Trabajo Rafael Pardo, no son muy diferentes de las que motivaron a Lleras Restrepo a impulsar la reforma agraria en 1961.

No podemos, entonces, sorprendernos por las preocupantes cifras de desigualdad y pobreza rural. Por eso, hoy más que nunca, el tema de la reforma agraria debería estar en el primer plano de las prioridades del país. La violencia rural se sustenta en el problema de la tierra: en el proceso paramilitar que ha estado acaballado en la gran propiedad, reforzado, a la vez, por la apropiación violenta de cuatro millones de hectáreas; en el desplazamiento forzado que ha desterrado a más de 2,5 millones de personas; y en la política tradicional que sigue sostenida en un poder real basado en la propiedad de la tierra. En este sentido aún no somos un país moderno.

Sin la presión campesina organizada no habrá reforma agraria”. El legado de Carlos Lleras para la Colombia de hoy es insistir en una reforma agraria, tal vez en condiciones y con modelos diferentes a los que se tuvieron hace medio siglo, pero con la decisión y convicción que él le puso y, sobre todo, con la lección que dejó: que la reforma agraria se hace no solo para los campesinos, sino con ellos (Pardo, 2008).

Esta situación enmarca la propuesta del nuevo presidente Juan Manuel Santos, elegido en el 2012, quien presenta el proyecto de Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras como el proyecto bandera de su plan de gobierno. La Ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad. Dicha propuesta forma parte de su Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, en el que la política agraria le da continuidad a los propósitos del gobierno de su antecesor “frente a la distribución de la propiedad agraria, la configuración de la agricultura y los “cultivos promisorios”, el acceso y aprovechamiento de los recursos



del subsuelo, los atractivos para las grandes inversiones externas” (Fajardo, 2012).

Se trata de una política que se debe desarrollar en un escenario en el cual encontramos, con trajes nuevos, los mismos actores y coaliciones del pasado. Los reformistas liderados por el presidente Santos, los demandantes en el protagonismo de las FARC, y los tradicionales en cabeza del presidente de la Federación Nacional de Ganaderos, señor José Félix Lafaurie afín al expresidente Álvaro Uribe. Lafaurie, le envía una carta a Humberto de la Calle, en la que le manifiesta su preocupación por la violación al derecho constitucional a la propiedad.

Es apenas razonable, doctor De la Calle, que la ratificación de estos instrumentos de expropiación discrecional e indiscriminada de la tierra legítimamente adquirida, no ya como una propuesta de política pública sino como un compromiso con las FARC, plasmado en el Primer Documento Conjunto de avance de las negociaciones, nos genere dudas sobre los resultados del pulso pendiente entre el Gobierno y la guerrilla, frente a la preservación del derecho constitucional a la propiedad privada, sobre el cual el documento NO advierte una sola palabra, mientras que usted, como jefe negociador del Gobierno, ha sido reiterativo en garantizarlo (Cambio.com, 2013).

Mientras tanto, el grueso de la población campesina, ante las negociaciones, respira un ambiente de incertidumbre y moderado optimismo.

### Conclusiones

Una observación de la historia de la cuestión agraria en Colombia desde el concepto de larga duración propuesto por Braudel nos permite ubicar la existencia de cuatro intentos en su proceso de modernización. El primero tiene lugar en el siglo XVIII, en el marco de las reformas borbónicas; el segundo, a mediados del siglo XIX en el marco de las reformas del medio siglo; el tercero, en la década del treinta del siglo XX en el marco de las reformas liberales promovidas por Alfonso López Pumarejo; y, el cuarto, a finales de la década de los sesenta en el marco de la política de Transformación Nacional de la administración del liberal Carlos Lleras Restrepo. En esos cuatro intentos se han planteado la democratización de la tierra, poniendo al centro del derecho de propiedad la adjudicación con base en el trabajo, pero que tiene su principal obstáculo en la reacción de los grandes propietarios que con base en los títulos y las normas legales, fundamentan su derecho.

Igualmente, se pueden ubicar en esos cuatro periodos, atendiendo la propuesta de las coaliciones de Sabatier, tres actores y/o coaliciones: la coalición terrateniente de creencias y valores tradicionales, conformados alrededor de la defensa de gran propiedad; la coalición reformadora, con creencias y valores modernizantes y reformadoras liderada por los gobiernos liberales, intentando democratizar la propiedad con base en los cambios legislativos o la compra de las propiedades; y la coalición demandante de tierras, con creencias y valores fundados en derecho a la tierra con base en el trabajo o su uso, y apelando algunas veces a las vías de hecho. La coalición tradicional está arraigada en mantener el *statu quo*, oponiéndose a cualquier tipo de modernización que atente contra su sagrado derecho de la propiedad titulada. La coalición reformista procura la modernización del país desde arriba, por obra del Estado. Y la coalición radical, poniéndose al margen de la institucionalidad, intenta procurarse las reivindicaciones modernizantes.

Durante la época republicana, las coyunturas en que emergen esos intentos están acompañadas por la confrontación social de largo aliento, como las guerras civiles en el siglo XIX, la violencia entre los años treinta y sesenta, y la lucha armada guerrillera a partir de los años sesenta, que se mantiene prolongada en las primeras décadas del siglo XXI, acompañada de la acción paramilitar. Esto permite suponer la existencia paralela de la violencia y el latifundio, en una relación compleja recursiva organizacional: productor-producido y, por ella, la sobrevivencia en el país de un conflicto inconcluso. De ahí que las reformas agrarias que se han intentado en Colombia terminan siendo de carácter marginal, manteniendo y prolongando el *statu quo* del complejo “latifundio-minifundio”, afectando las tierras solamente de manera lateral cuando lo ha exigido la confrontación social, que a su vez propician sus contrarreformas.

La situación muestra igualmente la existencia de una sociedad agraria atravesada por dos mundos; como diría Marshall, viviendo simultáneamente en la tensión entre dos mundos: el moderno y el tradicional, en medio de la emergencia y el despliegue de las ideas de modernización y modernismo. En esta sociedad prevalecen vínculos de vecindad, de parentesco y de clientela, cuyo referente no es el individuo autónomo y con sentido de pertenencia. También se observa una precariedad en su proceso de modernización ligada a la ecuación latifundio-violencia que le da continuidad a sus valores, así como una sociedad rural fractal del carácter que acusa el mismo Estado nacional que sigue siendo igualmente

una realidad inconclusa, atravesado por toda clase de conflictos en donde “lo mucho o lo poco que se ha avanzado en este camino no ha sido solo el resultado de ‘la comunidad imaginada por las élites’, sino del encuentro conflictivo y muchas veces caótico de distintos proyectos en los cuales los subordinados han jugado un papel, aunque ignorado, decisivo” (Múnera, 1998: 223). “En Colombia los intentos reformistas han sido bloqueados en forma permanente. El triunfo del desarrollismo, ha significado la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento y le ha impuesto límites a la misma modernización económica” (Corredor, 1997: 103).

A la sombra de esa herencia histórica, el país asiste a un quinto intento para resolver el problema agrario en el marco de las negociaciones entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, en medio del conflicto armado, en el que concurren de nuevo sus actores o coaliciones estructurales, pero ahora referidos en las nuevas condiciones mundiales de la globalización, la apertura, la privatización, los tratados de libre comercio y los procesos de integración. Una situación que abre la concurrencia en el campo de las empresas transnacionales, presentes desde fines del siglo XIX con las bananeras norteamericanas en la costa Atlántica, que aliadas con los sectores modernizantes y la coalición reformista liderada por un gobierno de talante santista, pondrán en otros términos los escenarios de su conflicto o resolución.

Una cifra cercana a las 350 000 hectáreas hace parte de esta dinámica de acaparamiento masivo de tierras por parte de grandes empresarios en esta zona del país: *Grupo Sarmiento Angulo*, grupo económico de Luis Carlos Sarmiento (puesto 75 en el mundo en 2011, según la revista *Forbes*); *Grupo económico Valorem*, de la familia Santo Domingo. *Grupo Manuelita*, de la familia Eder, propietaria de ingenios azucareros en el Valle. Estos tres suman una extensión de más de 70 000 hectáreas en la altillanura, y la pretensión es aumentarlas en los próximos años. En el caso de los extranjeros, sobresalen entre otros la multinacional *Cargill*, con la pretensión de cultivar al menos 25 000 hectáreas en soya, el grupo brasileño *Mónica Semillas*, que al parecer adquirió 13 000 hectáreas en el Meta (Suescún, 2011).

Esta situación sumerge al país rural colombiano en el ambiente por el que atraviesa el mundo moderno: la incertidumbre.

## Bibliografía

- Las políticas imperiales españolas: La historia natural y la apropiación del Nuevo Mundo* (2003). Recuperado el 20 de junio de 2013, de <http://historiadelaciencia-mnieto.uniandes.edu.co/pdf/R1.pdf>
- Albán, A. (2011). *Revista de economía institucional* 13(24): 327-356.
- Arizmendi, I. (1989). *Presidentes de Colombia 1810-1990*. Bogotá: Planeta.
- Arteta, L. E. (1942). *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Bogotá: Librería Siglo.
- Banco de la República (s.a). *Reforma agraria para el Nuevo Reino de Granada. 1 de julio de 1776*. Recuperado el 10 de junio de 2013, de <http://www.banrepcultural.org/node/45383>
- Bejarano, J. A. (1976). "Orígenes del problema agrario". En *La agricultura colombiana en el siglo XX*: 17-82. Bejarano, J. A. (comp.). Bogotá. Instituto Colombiano de Cultura.
- Berman, M. (1991). *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Bogotá. Colombia.: Siglo XXI.
- Braudel, F. (1970). *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza editorial.
- Buitrago, S. (2011). *A grandes rasgos. De Alfonso López Pumarejo a Juan Manuel Santos*. Recuperado el 25 de junio de 2013, de <http://www.estatieraesmia.co/ley-de-tierras/index.html>
- Cambio.com (2013). *Carta de José Félix Lafaurie a Humberto De La Calle*. Recuperado el 4 de julio de 2013, de <http://periodicodebate.com/index.php/nacion/politica/item/1638-carta-jos%C3%A9-felix-humberto-de-la-calle>
- Colmenares, G. (s. f.). *Gólgotas y Draconianos*. Recuperado el 21 de junio de 2013, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/ensayo/golgo.htm>
- Corredor, C. (1997). *Los límites de la modernización*. Bogotá: Cinep.
- Díaz, F. (1989). "Estado, Iglesia y desamortización". En *Nueva Historia de Colombia*. Tomo 2: 197-222. Bogotá: Planeta.
- Fajardo, D. (2012). *La política agraria del Gobierno de Juan Manuel Santos: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1448/11 ("Ley de Víctimas"), proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural: ¿"Prosperidad para todos"?* Recuperado el 3 de julio de 2013, de <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0298/articulo08.html>
- Fanal (2013). *Fanal: 67 años de lucha en defensa de la reforma agraria y de la economía campesina*. Recuperado el 20 de junio de 2013, de [http://www.cgcolombia.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=476:fanal-67-anos-de-lucha-en-defensa-de-la-reforma-agraria-y-de-la-economia-campesina&catid=8:info-institucional&Itemid=2](http://www.cgcolombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=476:fanal-67-anos-de-lucha-en-defensa-de-la-reforma-agraria-y-de-la-economia-campesina&catid=8:info-institucional&Itemid=2)

- Fensuagro (2009). *Ministro no pudo explicar los hechos de corrupción de Agro Ingreso Seguro*. Recuperado el 20 de junio de 2013
- Franco, A. D. (2011). *Reforma agraria en Colombia: evolución*. Recuperado el 1 de julio de 2013, de <http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v8n67/v8n67a05.pdf>
- García, A. (1957). *La democracia en la teoría y en la práctica*. Bogotá.
- Gilhodes, P. (1969). *Las luchas agrarias en Colombia*. Bogotá: La Carreta.
- Gómez, E. (2006). “1949-1953. La guerrilla liberal.” *Credencial* 202.
- González, M. (1989). “Las rentas del Estado”. En *Nueva Historia de Colombia*: 185-197. Bogotá: Planeta.
- González, F. (1997). *Para leer la política*. Tomo 1. Bogotá: Cinep.
- Kalmanovitz, S. (1978). “El régimen agrario durante el siglo XIX en Colombia”. En *Manual de Historia de Colombia*. Tomo II: 211-319. Colombia: Instituto Colombiano de Cultura.
- Leal, F. (2004). *La crisis política en Colombia: alternativas y frustraciones*. Recuperado el 28 de junio de 2013, de <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/lablaa/revistas/analisispolitico/ap1a.pdf>
- Liévano, I. (1997). *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*. Tomo I. Bogotá: Tercer Mundo.
- Mayorga, F. (2002). *La propiedad de tierra en la colonia*. B. d. República, Ed. Credencial Historia.
- McGreevey, W. P. (1975). *Historia económica de Colombia 1845-1930*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Melo, J. O. (1989). “De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez, republicanos y gobiernos conservadores”. En *Nueva Historia de Colombia*: 215-244. Bogotá: Planeta.
- Misión Rural. (1998). *El arrendamiento de tierras en Colombia*. Bogotá: ILCA.
- Mondragón, H. (2005). *El campo: Una carta por jugar*. Bogotá: ILSA.
- Mondragón, H. (s. f.). *Colombia: ¿Reforma agraria o mercado de tierras?* Recuperado el 23 de junio de 2013, de [http://www.censat.org/ambientalistas/63/doc/mondragon\\_tierras.pdf](http://www.censat.org/ambientalistas/63/doc/mondragon_tierras.pdf)
- Mondragón, M. V. (1998). *Desarrollo y equidad con campesinos*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Múnera, A. (1998). *El fracaso de la nación*. Santa Fe de Bogotá: El Áncora Editores.
- Muñoz, A. M. (agosto de 2011). “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?”. *Notas de Política*. No. 9. Recuperado el 20 de junio de 2013, de [www.bdigital.unal.edu.co/2801/1/832174.2010.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/2801/1/832174.2010.pdf)
- Ocampo, J. (1982). *Historia básica de Colombia*. Bogotá: Plaza & Janés.

- Ocampo, J. A. (1987). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- Orjuela, L. J. (1998). “El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia”. *De Estudios Sociales* 1: 56-60.
- Orozco, D. E. (2007). *La contrarreforma agraria en marcha*. Recuperado el 20 de junio de 2013, de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article590>
- Pardo, R. (2008). *Carlos Lleras y la Reforma Agraria*. Recuperado el 25 de junio de 2013, de [http://www.cambio.com.co/paiscambio/771/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-4087851.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/771/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4087851.html).
- Peña, E. (2013). ‘La minería criminal va a generar más violencia’: Luis Jorge Garay. *El tiempo.com*.
- Rettberg, A. (s. f.). *Entre el cielo y el suelo. Una mirada crítica a los gremios colombianos*. Recuperado el 8 de enero de 2007, de <http://cpolauxiliar.uniandes.edu.co/profesores/arettberg/pub/arettberg15022005b.pdf>
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos*. Bogotá: Norma.
- Ruiz, F. (1970). “Prólogo”. En *La historia y las ciencias sociales*: 7-18. F. Braudel. Madrid: Alianza Editorial.
- Sabatier, P. A. (2007). “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. En *Theories of the Policy Process*: 189-222. California: Westview Press.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview.
- Santa, E. (1993). *La colonización antioqueña*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Tirado, A. (1998). *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá: Ancora.
- Valencia, H. (2010). *Cartas de batalla*. Bogotá. Panamericana.
- Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Zuleta, E. (s.a). *Conferencias sobre historia de Colombia*. Medellín: Impresos Super.



## **Desarrollo Agrario Integral.**

### **A un año de iniciadas las conversaciones de La Habana.**

#### **Nuestro mundo agrario en debate**

Darío Fajardo Montaña

#### **Introducción**

Las conversaciones de paz iniciadas en octubre de 2012 han estado acompañadas por distintos episodios que dan cuenta de la relevancia del tema agrario como punto inicial de la agenda. Junto con los debates generados se han producido movilizaciones sociales, violentamente reprimidas, como ha sido usual, pero han adquirido visibilidad episodios que en otro contexto podrían haber pasado desapercibidos como las compras fraudulentas de tierras de reforma agraria con altos funcionarios de por medio y de larga trayectoria en nuestra historia agraria, ahora con peor catadura por la participación en ellas de empresas transnacionales. Dados los alcances de estos episodios y los intereses en juego, en un escenario en el que el país retoma el debate agrario, no sorprende el que las conversaciones de paz se encuentren cercadas por grandes obstáculos.

Las opiniones expresadas en este marco son favorables a la finalización política del conflicto con muy pocas excepciones. No obstante, las más difundidas por los grandes medios le plantean condiciones que la hacen inviable: resultan siendo una forma muy propia de la cultura política dominante de cerrarle el paso a esta opción. Los medios de comunicación hegemónicos imponen esta orientación a través de comentarios tendenciosos, desinformación inducida mediante noticias falsas o distorsionadas, difundidas mediante técnicas cuya aplicación pasa inadvertida por la gran mayoría de la población “objetiva”: mensajes subliminales contruidos con imágenes sutilmente elaboradas y transmitidas de manera reiterativa, términos para designar al adversario, etc., manejadas de manera abierta, sutil o encubierta, dependiendo del medio, del público, de las circunstancias.

No puede olvidarse que estos mensajes forman parte de sistemas de información y propaganda, orientados y dirigidos por grandes intereses económicos, los cuales controlan desde las escuelas de formación de los comunicadores hasta los medios a través de los cuales se transmiten estos

---

\* Profesor pensionado Universidad Nacional de Colombia, investigador de la problemática agraria en Colombia.



mensajes y se forja “la opinión pública”. Se inscribe en este contexto la reciente difusión del informe del Centro Nacional de Memoria Histórica *¡Basta ya! Colombia: memoria de guerra y dignidad*, el cual presenta la versión oficial de la guerra desatada en el país desde finales de la década de 1940, con un notorio desconocimiento de las responsabilidades del Estado en los hechos de violencia.

De esta manera, las comunicaciones entran a formar parte de la guerra. A ella no es ajena la propia ambigüedad creada por los pronunciamientos del Gobierno, ora a favor de la paz, ora amenazando y reprimiendo las protestas y movilizaciones sociales, en abierto contraste con las declaraciones producidas en medios externos como son los países que han acompañado el proceso y otras naciones. Esta gestión incluye al Gobierno de los Estados Unidos, al Vaticano, a las Naciones Unidas, a los países miembros del ALBA, organizaciones privadas como el *International Crisis Group*<sup>1</sup> y numerosas entidades de carácter humanitario.

Esta atmósfera no es ajena al trasiego de la negociación política de una guerra. No podría ocurrir de otra manera en medio de un conflicto con las características del que se ha afianzado en Colombia durante más de medio siglo, con tantos intereses internos y externos de por medio, más aún en un contexto preelectoral. La aplicación de las estrategias comunicativas señaladas, dispuestas en contra de una salida negociada al conflicto, ha logrado transmitir un marcado escepticismo al país, acentuado por los mensajes de la gran mayoría del alto funcionariado, las jerarquías eclesiásticas y buena parte del empresariado.

No obstante, pareciera estar ocurriendo la convergencia de la necesidad de terminar el conflicto armado con la urgencia de atender las demandas postergadas de una creciente proporción de la población, siendo inseparables la una de la otra. Este escrito se propone examinar los desarrollos ocurridos desde cuando se iniciaron las conversaciones, en esta oportunidad en torno a la problemática agraria, haciendo hincapié en factores que han incidido en las condiciones en las que se han desarrollado las conversaciones.

1 Ver *International Crisis Group* (2012).

## Circunstancias de las conversaciones de La Habana

Al avanzar la segunda década del siglo XXI continúa afianzándose la recomposición de la geopolítica mundial con el surgimiento de nuevos bloques de países y cambios en las relaciones de poder entre las naciones. América Latina ocupa un importante papel en estos cambios y entra a ser representada en las recientes agrupaciones en ascenso, cambios dentro de los cuales Colombia puede asumir nuevos roles, en la medida en que desate viejas ataduras que afectan la calidad de vida de buena parte de su población al tiempo que generan tensiones con sus vecinos. Estas circunstancias han incidido de manera favorable en el clima creado por los países de la región en apoyo a las conversaciones encaminadas a la búsqueda de salidas políticas al conflicto, así como en reiteradas expresiones de apoyo por parte de otros países, incluyendo a los Estados Unidos.

La inclusión de los problemas agrarios como un primer punto en la agenda de las conversaciones de paz hace un reconocimiento de las “tareas pendientes” de la sociedad colombiana. De tiempo atrás y con mayor o menor énfasis, los diagnósticos sobre el conflicto armado que ha afectado al país durante más de medio siglo lo asocian con la distribución y apropiación de la propiedad agraria que se manifiestan en muchas regiones del país y con las exclusiones que generan, así como con los usos inadecuados que acompañan en particular a las grandes propiedades. Se advierte igualmente cómo, sobre estas formas de apropiación y uso de las tierras se han construido y afianzado sistemas de poder que mediante la violencia profundizan la exclusión social, económica y política.

Estos encadenamientos tienen sus raíces en la formación de la nación y se han proyectado en la construcción del Estado y en el sistema político (Bernal, 2012), dificultando el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de buena parte de la población a condiciones básicas de bienestar, lo cual desestabiliza el arraigo de las comunidades y facilita la apropiación indebida de las rentas públicas.

En la reiteración de estas prácticas de exclusión, particular pero no únicamente en el mundo agrario, se encuentran las raíces del levantamiento armado (FARC, 2013). Por esta razón se hace conducente comprender sobre qué bases se ha construido este sistema y asumir las tareas pendientes de modernización y democratización requeridas para iniciar el tránsito hacia una sociedad equilibrada y pacífica. A estos propósitos apunta este escrito con el examen de las características generales del proceso económico y político que ha conducido al conflicto

armado, para plantear las tareas y recomendaciones que se desprenden de esa caracterización.

### **Panorama del mundo agrario colombiano**

Tal como lo revela el Informe Nacional de Desarrollo Humano *Colombia rural: razones para la esperanza* (PNUD, 2011), distintos indicadores relevantes del desarrollo socioeconómico colombiano le dan a la sociedad rural y a su economía una importancia mayor de la que ofrece en países de similares condiciones a las nuestras. A estos indicadores se agregan las condiciones sociopolíticas del país, en particular el prolongado conflicto armado que lo afecta, el cual se encuentra profundamente vinculado a las condiciones que han configurado históricamente al mundo agrario colombiano.

Ha incidido en esta configuración la oposición desencadenada contra los sectores interesados en modernizar al país y transformar las relaciones imperantes en el campo, con la reducción del monopolio improductivo de la propiedad y el marchitamiento de la dominación señorial. Años de violencia no han apagado las demandas de modernización y democratización y así fueron retomadas en el informe citado del PNUD, el cual nos recuerda que “la calidad de vida en las urbes depende del bienestar de quienes habitan en las zonas rurales”. Tanto la extensa consulta regionalizada sobre los temas de la agenda de las conversaciones de paz realizada por las comisiones de paz del Senado y la Cámara poco antes del Foro, como este último encontraron la misma priorización del tema agrario y de la reivindicación de la reforma agraria (PNUD, 2012).

No pueden pasarse por alto estas coincidencias. Sin embargo, en nuestro caso no han sido suficientes los estudios técnicos para lograr el reconocimiento, por parte de los sectores en el poder, de la trascendencia de la solución de los problemas agrarios para el bienestar del país. Pareciera haber sido necesario que se encontrara ligada a la terminación de la guerra, la cual, junto con el atraso del campo, conspira contra la posibilidad de construir las soluciones que requiere la viabilidad del país en las circunstancias actuales.

### **Geopolítica de nuestro patrimonio ambiental**

Las manifestaciones por parte de intereses externos a favor de una pronta terminación del conflicto armado en nuestro país no han sido ajenas a las perspectivas de inversiones en la explotación de sus recursos. Por su

posición geográfica, Colombia cuenta con más de 3800 kilómetros de litorales marinos que le proporcionan acceso a espacios estratégicos como son el océano Pacífico, el mar Caribe, la cuenca amazónica, de la cual controla el 6,4% de su superficie, así como cercanía a las reservas petroleras de Venezuela.

La configuración geológica del país le proporciona diversas dotaciones minerales, que incluyen metales y piedras preciosas, metales, minerales energéticos, rocas y minerales no metálicos, cuyas proporciones no se conocen con precisión (Pombo, 1989). Algunos de los primeros, el oro en particular, han sido objeto de explotación durante un largo periodo, previo a la ocupación española. En el periodo colonial, la articulación de la Nueva Granada con la metrópoli estuvo sustentada en las transferencias del oro y la plata, vínculo que se ha sostenido a través de ciclos definidos por el agotamiento y los nuevos descubrimientos y por las tecnologías disponibles hasta el presente, cuando la reconfiguración de la economía mundial ha asignado nuevos valores a los recursos minerales (Reyes y León, 2012).

Dentro de esta tendencia, orientada hacia la *reprimarización* de las economías dependientes, los últimos gobiernos han incentivado las inversiones externas en minería, reduciendo el perfil agroexportador de la economía nacional, con severos costos para sus condiciones macroeconómicas (afectadas por la “enfermedad holandesa”) para los asentamientos humanos, para sus suelos y su patrimonio hídrico y biológico. Estos efectos inciden sobre una formación natural cuyas características morfológicas y ecológicas la configuran como uno de los 17 países megadiversos del mundo, habiéndola dotado con una disponibilidad de agua de 33 600 metros cúbicos anuales por persona frente a los 7700 metros cúbicos de disponibilidad promedio mundial y 16 300 metros cúbicos para América del norte (Ideam, 1998). De otra parte, y de cara al requerimiento mundial de 120 millones de hectáreas para atender la demanda total de alimentos, el país cuenta con 51 millones de hectáreas aptas para uso agropecuario, 21 millones de ellas aptas para agricultura.

No obstante, la estructura política y económica del país ha impedido un aprovechamiento adecuado de estas oportunidades. El régimen imperante de elevada y acelerada concentración de la propiedad agraria, a más de imponer la subutilización de sus suelos presiona contra los ecosistemas más frágiles de selvas, laderas y tierras de páramos altos. De los mencionados 21 millones de hectáreas aptas para agricultura, el

país solamente tiene sembradas cerca de 5 millones de hectáreas; frente a los 20 millones de hectáreas aptas para ganadería destina a este uso 38 millones.

### Tierra, guerra y política

La búsqueda de explicaciones a la persistencia de estas formas de apropiación y uso del suelo con miras a su transformación lleva a descubrir sus articulaciones con el poder político y económico dominante, a identificar cómo gran parte de las dificultades con que tropieza el país para construir condiciones de equidad se encuentran en un ordenamiento político marcado por la hegemonía de relaciones clientelares: el acceso a los recursos del Estado y los emprendimientos privados están condicionados por las relaciones de clientelas con el poder. A su vez, el poder sustenta su legitimación en prácticas construidas desde los niveles locales y regionales; la lógica de esta construcción no es otra que la que se desprende del dominio sobre la tierra, sobre las comunidades locales y las regiones, bases sobre las cuales se ejerce buena parte del control del Estado.

64

Este sistema de poder tiene sus raíces en la persistencia del ordenamiento económico y político sustentado en una economía exportadora basada en las haciendas, la extracción minera y forestal y el trabajo servil, configurada a lo largo del siglo XIX. Las pretensiones renovadoras expresadas en las movilizaciones sociales y las propuestas legislativas de los años 1932-1936 apuntaban hacia la construcción de una sociedad incluyente y moderna, marco y condición para el desarrollo del mercado, con un Estado fuerte en términos fiscales y políticos que lo garantizara, capaz de crear condiciones físicas y económicas favorables para nuevas inversiones y de facilitar la movilización de una mano de obra libre y calificada.

El eje de esta transformación modernizadora fue la búsqueda de un Estado capaz de orientar a la sociedad hacia esa ruta, construyendo sólidas bases políticas, técnicas y fiscales, y cuya base social serían los sectores empresariales y un movimiento obrero y campesino organizado. La fuerza de los sectores interesados en perpetuar las relaciones políticas propias del monopolio del poder terrateniente y el control extraeconómico de la población logró debilitar esta propuesta a través de las presiones políticas y, luego, mediante la confrontación armada en torno al control excluyente del Estado, desatada a finales del decenio de 1940.

Más allá de la confrontación sectaria que generó buena parte de las acciones violentas ocurridas entre fines de los años 1940 y 1960, hay dos procesos fundamentales que toman fuerza en el proceso: de una parte, el desmantelamiento de regiones agrarias campesinas en las que habían avanzado procesos económicos y organizativos favorecidos por las perspectivas democráticas de la modernización liberal y, de otra, la recomposición del latifundio al que se habían enfrentado estas organizaciones.

A estos procesos se asoció la organización, apoyo y aprovechamiento de grupos de civiles armados por parte del Estado para la aplicación de sus políticas represivas. Este conjunto de factores generó, a su vez, diversas manifestaciones de resistencia armada campesina, algunas de las cuales lograron sobrevivir como formaciones guerrilleras a las crecientes acciones represivas del Estado, convirtiéndose en un componente arraigado de la vida política colombiana.

El primero de estos procesos convergió con el afianzamiento de varios renglones de la “agricultura comercial”, como fueron caña de azúcar, banano, algodón y arroz, a los cuales el arrasamiento de las zonas campesinas proporcionó algunas tierras pero especialmente mano de obra. El segundo componente dio pie a la gradual institucionalización de formaciones paramilitares como instrumento represivo, por sus ventajas en el conocimiento del terreno y de la población civil y por facilitar el aprovechamiento de contradicciones entre las organizaciones campesinas. Este fue el caso de los llamados “limpios” y otros grupos similares, iniciativa que tomó forma legal en el Decreto 3398 de 1965, mediante el cual se establecieron unidades civiles, dotadas de armas oficiales, para la lucha contra las guerrillas<sup>2</sup>.

La magnitud de esta guerra condujo a un “colapso parcial del Estado” (Oquist, 1978) y a su manifiesta incapacidad para establecer el control

2 Estas experiencias habrían de formar parte poco después de la sistematización de la “guerra contrainsurgente” adelantada por los ejércitos de varios países, entre ellos Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Israel, etc. y fue aplicada en Malasia, Argelia, Vietnam, en la propia Colombia y en otros países, en desarrollo de las distintas fases de la cooperación militar norteamericana recibida desde mediados de los años cincuenta hasta el presente. Varios autores han examinado este tema en el marco de la política exterior de Estados Unidos: Johnson (2004), Ganser (2005), Otero (2010).

militar de las fracciones armadas que se desarrollaron con el estímulo de los partidos políticos y la intervención banderiza del Estado. Pero, más grave aún, se trataba de una situación política enteramente novedosa, en la que, a diferencia de las “guerras de las élites” del siglo XIX, el Estado se enfrentaba a sectores populares movilizadas por un naciente proyecto autónomo, igualitario y agrarista, una de cuyas expresiones fue la “Ley del Llano”.

Ante un eventual riesgo insurreccional paralelo al colapso estatal, sectores dominantes de los dos partidos tradicionales llegaron a un nuevo acuerdo político, el Frente Nacional, para acceder al control del Estado y recuperar gobernabilidad. Este acuerdo, de carácter bipartidista, reeditó la exclusión sectaria como base para el reclutamiento en estas formaciones políticas, condición para el acceso a los “beneficios de la atención del Estado” y dio inicio a una nueva fase de la guerra, aún en desarrollo. El acuerdo, alcanzado en 1957, recuperó parcialmente la gobernabilidad del país, neutralizó buena parte de la movilización popular y proporcionó viabilidad a una fase de desarrollo económico sustentado en la sustitución de importaciones y el afianzamiento de algunas agroindustrias.

66

Esta fase de desarrollo encontró limitaciones tanto en la reducida oferta tecnológica como en la concentración de la propiedad territorial, frente a la cual el Gobierno, además de otras iniciativas, promulgó en 1961 una ley de reforma agraria (135 de 1961) que, al tiempo que pretendía atender ambas demandas, parecía responder una extendida exigencia campesina. Luego de algunos forcejeos, las élites nacionales rechazaron definitivamente la redistribución de la tierra en el interior de la frontera y en un entendimiento, que se conoció como el *Pacto de Chicoral*, acordaron promover en su lugar la colonización de territorios marginales en lugar de la redistribución de tierras. La aplicación de esta política, agregada a los desplazamientos poblacionales generados por la guerra, extendieron la frontera agraria del país y la malla de asentamientos, planteando mayores demandas de servicios y una más extendida presencia estatal.

Estos requerimientos no pudieron ser atendidos en forma adecuada debido a la estrechez de los recursos fiscales, afectados por el deterioro de los precios internacionales del café, nuestra principal exportación entonces, la clientelización del Estado y la corrupción, lo que generó crecientes conflictos regionales. A ellos se agregaron distintos efectos de la exclusión política, económica, social y étnica, particularmente apreciables en las regiones de menor desarrollo, varias de las cuales se con-



virtieron al poco tiempo en el escenario de la implantación de cultivos para el narcotráfico, en particular de marihuana y coca.

Las limitaciones del desarrollo económico colombiano resultantes de la baja disponibilidad de capitales, las restricciones físicas para las comunicaciones y la estrechez del mercado interno ofrecieron escasas posibilidades para la mano de obra rural desposeída de tierras y desplazada de sus lugares de origen por los conflictos armados. Sus espacios de realización económica se restringieron entonces a la economía de subsistencia en las áreas de minifundio, las colonizaciones y, dentro de ellas, los cultivos para el narcotráfico o la informalidad en los mercados laborales urbanos, generando un amplio sector de población en condiciones de pobreza e indigencia. La presencia selectiva de determinadas instituciones del Estado en estas regiones, más que una supuesta “debilidad” del mismo y la preeminencia de vías violentas para la imposición de intereses privados, agregados a los recursos derivados de las actividades ilícitas, facilitaron la imposición de estos intereses sobre las estructuras sociales, políticas y económicas regionales.

Las tensiones de los años treinta hasta los sesenta no se resolvieron en mayores transformaciones en la estructura de la propiedad rural y, con el ingreso del narcotráfico, la adquisición de tierras muchas veces bajo las presiones de los paramilitares se convirtió en procedimiento extendido para el lavado de activos obtenidos mediante actividades ilícitas. De estas circunstancias se derivaron la infiltración creciente de la ilegalidad en las estructuras del Estado, la generalización del ejercicio sistemático de la violencia y la ampliación de la tendencia de los gobiernos a imponer respuestas predominantemente militares a los conflictos sociales y políticos. Estas condiciones agravaron la debilidad de las organizaciones sociales, en particular las de los sectores más débiles, lo cual ha incidido en su baja capacidad de negociación en la participación dentro de la renta nacional y, por ende, en su empobrecimiento.

Durante las décadas de 1970 y 1980 ocurrieron en el país numerosas movilizaciones sociales con crecientes demandas económicas y políticas, todas las cuales fueron reprimidas sistemáticamente y, para comienzos de la década de 1980, se habían acumulado viejos y nuevos factores de crisis política y económica que reducían la gobernabilidad. Concurrieron por el lado del capital, el ingreso masivo de recursos del narcotráfico que entraron a la economía a través del desbordamiento del capital financiero, inversiones en tierras y empresas agrícolas, al mismo tiempo que

ocurría la descapitalización de importantes empresas. Por el lado de los sectores populares se ampliaron sus demandas y movilizaciones, en un clima de creciente deslegitimación del Estado, pérdida de gobernabilidad y aumento de la criminalidad común y política.

A fines del decenio de 1980 se abrió paso una reforma constitucional, prevista desde la terminación del pacto del Frente Nacional (1975) y sintonizada con propuestas similares, en boga desde comienzos de los ochenta en varios países de la región. Un componente prioritario de esta reforma fue la descentralización, considerada entonces como estrategia indispensable para el logro de la paz en el país, severamente afectado por la agudización de los conflictos armados, en buena parte diagnosticados como asociados a los desequilibrios regionales y a la limitada presencia estatal en las regiones y periferias.

A finales de esa década, las presiones a favor de la democratización del país convergieron con intereses internacionales favorables a la reorganización económica y política las relaciones entre Estado y capital, como eran la descentralización estatal y la privatización de los servicios públicos, entre otros propósitos, abriendo paso finalmente a una reforma constitucional. Las reformas incorporadas en la nueva carta política reflejaron los intereses presentes y los acuerdos logrados con las élites; varias décadas de represión y aplicación de la política paramilitar dejaron su huella en las ausencias de los intereses populares.

De esta manera, las reformas políticas plasmadas en la Constitución de 1991 no podrían lograr los propósitos de equidad a los que se apeló en su convocatoria, en la medida en que no se afectaron las tendencias y mecanismos que han facilitado la concentración de la riqueza, que permiten la apropiación y clientelización del Estado y que perpetúan, en conjunto la exclusión social, política y económica.

### **“Factores externos”: no solamente en la agricultura**

Al lado de las políticas agrícolas otros procesos externos han contribuido a mermar la autonomía de los gobernantes colombianos en las decisiones sobre la política exterior. En este terreno se destaca la relación de nuestro país con Estados Unidos, tempranamente marcada por la escisión de Panamá como efecto de las orientaciones estratégicas del Estado norteamericano frente al Caribe y al Pacífico. Si bien la política hemisférica norteamericana ha asignado mayor importancia explícita a otros países, Colombia ha recibido atención especial en aspectos particulares de política económica y militar. El primero de ellos lo expresan una de las

más tempranas misiones del Banco Mundial (1948) y, posteriormente, la inclusión de Colombia en los programas de la Alianza para el Progreso con el que pretendió ser un proyecto modelo de reforma agraria, en apoyo a la aplicación de la Ley 135 de 1961.

Inició en esta iniciativa la preocupación generada por la magnitud del conflicto armado y su estrecha relación con el problema de la propiedad de la tierra, factores considerados como potencialmente desestabilizadores en términos políticos. En los años noventa, las circunstancias creadas por el narcotráfico fueron argumento para desarrollar una política de asistencia militar contrainsurgente, a través del “Acta de Alianza”, del Congreso de Estados Unidos. Mediante esta ley se puso en marcha el “Plan Colombia”, el cual convirtió a Colombia en uno de los principales países receptores de equipos y asesoría de parte de los Estados Unidos a nivel mundial, y a través del cual el país continúa convertido en laboratorio de la “guerra contrainsurgente” (Beltrán, 2003; Estrada, 2002).

### **El declive de la agricultura**

En los dos últimos decenios del siglo XX, la sociedad y la economía colombianas han estado marcadas por los efectos de políticas de apertura comercial, los cuales han incidido en el descenso de la participación de la agricultura, el crecimiento de las importaciones de alimentos, la ralentización del sector manufacturero y el incremento de inversiones externas en minería.

El debilitamiento de la agricultura estuvo precedido por la caída sostenida de los precios del café, hasta entonces nuestra principal exportación, y se tradujo en la reducción de las superficies sembradas, la pérdida del empleo en el campo y de buena parte de la capacidad de autoabastecimiento de los productos básicos de la canasta alimentaria, sustituida desde entonces por importaciones.

La disminución del abastecimiento de alimentos de producción nacional ha llevado al crecimiento sostenido de las importaciones: a fines de los años 1980 el Informe de la Misión de Estudios del sector agropecuario mostraba cómo, a pesar de las restricciones de su economía agraria, Colombia contaba con una disponibilidad de más del 90% de sus alimentos básicos (ver Tabla 1); ya durante la última década se pasó de importar algo más de \$5 mil millones de pesos a casi \$9 mil millones, lo cual equivale a importar el 50% de nuestros requerimientos alimentarios (ver gráficos 1 y 2). El descenso en la producción de alimentos ha

**Tabla 1**  
**Coefficientes de suficiencia producción nacional agropecuaria 1960-1987**

Año	Cereales	Oleaginosas	Tubérculos	Azúcares	Frutales	Hortalizas	Carne	Lácteos
1960	94,8	91,5	100,0	99,3				
1961	87,8	99,9	100,0	100,0				
1962	92,1	96,2	100,0	100,0				
1963	94,3	98,5	100,0	100,0				
1964	91,0	95,6	100,0	100,0				
1965	89,0	99,2	100,0	100,0				
1966	87,6	94,8	100,0	100,0				
1967	90,9	98,1	100,0	100,0				
1968	88,3	99,7	100,0	100,0				
1969	86,6	99,9	100,0	100,0				
1970	87,0	89,9	100,0	100,0	100,0		100,0	
1971	79,5	97,6	100,0	100,0	100,0		100,0	
1972	83,4	96,3	100,0	100,0	100,0		100,0	
1973	84,6	96,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
1974	85,8	95,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1975	90,1	92,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	86,7	81,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1977	85,3	77,3	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0
1978	81,7	69,5	100,0	98,4	100,0	100,0	100,0	92,7

Año	Cereales	Oleaginosas	Tubérculos	Azúcares	Frutales	Hortalizas	Carne	Lácteos
1979	88,7	63,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	90,2
1980	75,4	63,5	100,0	99,8	100,0	100,0	100,0	94,2
1981	87,1	57,9	100,0	99,8	100,0	100,0	100,0	97,2
1982	82,2	46,8	100,0	99,8	100,0	100,0	100,0	97,0
1983	75,6	53,3	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	98,4
1984	79,7	56,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1985	80,0	70,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,2
1986	79,2	75,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,4
1987	82,1	67,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,3

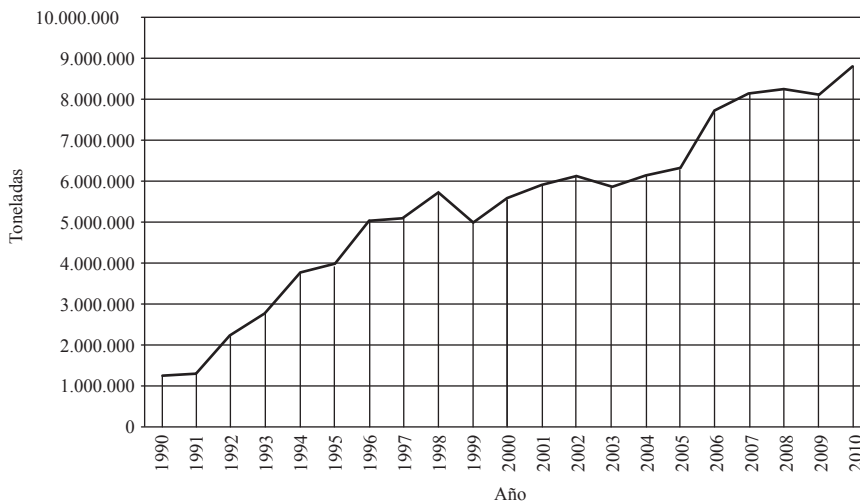
Promedios quinquenales

1960-64	92,0	96,3	100,0	99,9				
1965-69	88,5	98,3	100,0	100,0				
1970-74	84,1	95,1	100,0	100,0	100,0		100,0	
1975-79	86,5	76,9	100,0	99,7	100,0	100,0	100,0	96,6
1980-84	80,0	55,6	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	97,4
1983-87	79,3	64,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,1

Fuente: Santiago Perry. “Abastecimiento de alimentos y materias primas en el sector agropecuario”. Elaborado para la Misión de Estudios sobre el Sector Agropecuario, cuadros 3.1 a 3.8.

ocurrido al tiempo con incrementos en la producción de agroexportables (flores, banano y otras frutas, palma y caña de azúcar), algunos de ellos con limitada competitividad en los mercados internacionales, derivadas en particular de los elevados precios de la tierra, resultantes de la elevada concentración de la propiedad, condición asociada a su utilización inadecuada (PNUD, 20119).

**Gráfico 1**  
**Importaciones 1990-2012 (toneladas)**



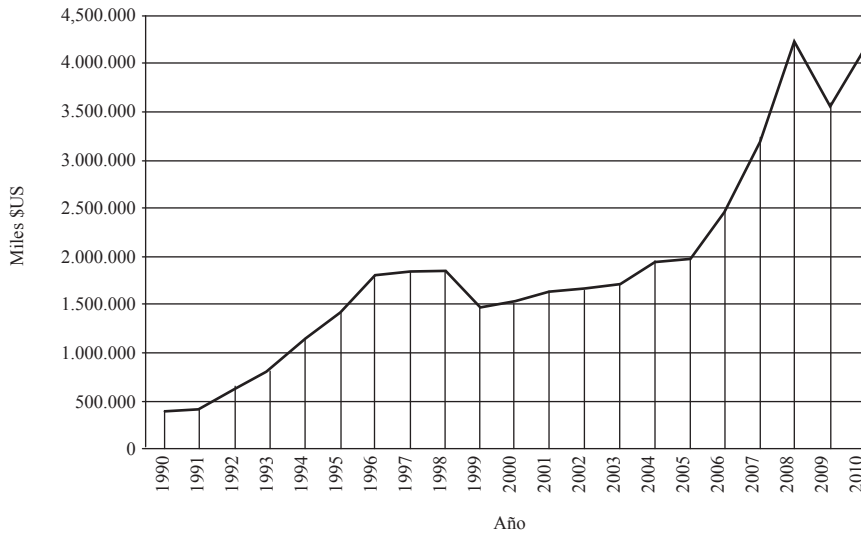
Cortesía de Absalón Machado C. Con base en Agronet: Estadísticas comercio exterior DANE.

El incremento de las importaciones de alimentos a costa de la disminución de la producción nacional ha ocurrido con la impronta de nuestras particularidades históricas y sociales: el proceso, ocurrido en muchos otros países, en nuestro caso ha sido impulsado de manera violenta desde el poder político del latifundismo, aliado con sectores allegados al narcotráfico y al empresariado agroexportador, bajo la protección del Estado.

En 2002, el Banco Mundial reportaba un coeficiente de Gini sobre concentración de la propiedad del 0,85, uno de los más elevados de América Latina; en 2011, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD registró para este coeficiente un incremento del 1%; por su parte, Ana María Ibá-

ñez señaló que entre 2005 y 2010 este indicador había aumentado en un 2,5% para alcanzar el 0,87 (ver Gráfico 3) (PNUD, 2011; Ibáñez, 2010)

**Gráfico 2**  
**Importaciones 1990-2012 (USD)**



Cortesía de Absalón Machado C. Con base en Agronet: Estadísticas comercio exterior DANE.

En cuanto al uso de los suelos, de acuerdo con las cifras del Departamento Administrativo de Estadística (DANE), caracteriza a la mayoría de las grandes propiedades la subutilización de los suelos, en gran parte asignados a ganaderías extensivas, lo cual además de un nulo aporte a la generación de empleo y del deterioro de los suelos presiona hacia la ampliación de la frontera agraria. Según esa entidad, a mediados de la década pasada, las fincas de mayor tamaño dedicaban más del 15% de su superficie a praderas, abarcando el 42% de las tierras ganaderas, en tanto que a usos agrícolas destinan solamente el 0,8% de sus tierras (DANE, 1996).

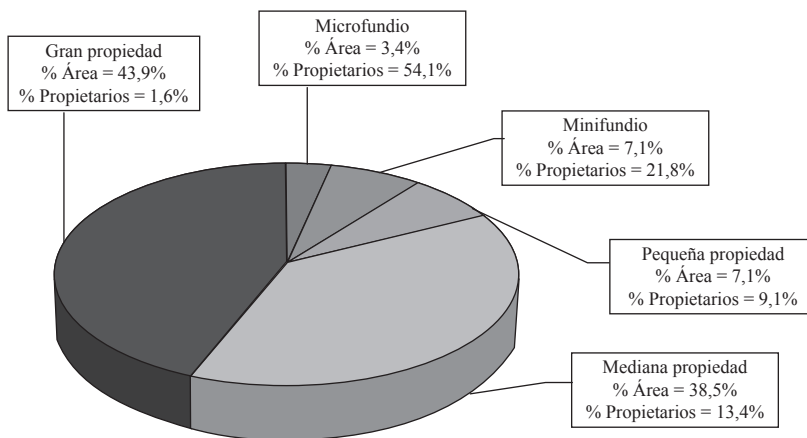
El estancamiento de la economía en general, y de la agricultura en particular, facilitó la vinculación de Colombia a la economía internacional del narcotráfico: la ausencia de oportunidades a nivel urbano y de posibilidades de acceso a la tierra crearon en las regiones de frontera las condiciones favorables para la vinculación de Colombia a la economía



internacional del narcotráfico; las tierras baratas, la mano de obra aún más barata en las zonas de producción y la baja formalización de la propiedad, de una parte y, de otra, el desempleo urbano y la permisibilidad a la evasión fiscal fueron condiciones suficientemente atractivas para la implantación de la economía del narcotráfico.

La concentración de la propiedad, el uso inadecuado de los suelos, las carencias de infraestructuras, el costo del crédito y la insuficiencia de la asistencia técnica han encarecido los costos de la producción de los bienes agrícolas, lo cual ha generado una vulnerabilidad alimentaria del 12,6%, muy por encima del promedio del 6% de América Latina, condición más grave aún en las zonas rurales en donde se localiza el 80% de las personas que padecen hambre en el territorio nacional.

**Gráfico 3**  
**Estructura de la propiedad de la tierra**



Fuente: elaborado por A. Machado con base en IGAC: Atlas de la propiedad rural.

La reconfiguración del abastecimiento alimentario del país se ha producido en el marco de un sistema agroalimentario mundial dirigido por empresas transnacionales que cuentan con elevadas participaciones en el sistema financiero mundial, en la economía petrolera y en la producción y comercialización del modelo tecnológico agrícola dominante, sustentado en la utilización intensiva de insumos derivados del petróleo.

Entrada la segunda década del siglo XXI, la sociedad colombiana continúa afectada por las relaciones que han determinado una elevada concentración

de la riqueza y el poder político en muy pocas manos, la prevalencia de la pobreza y la pobreza extrema, particularmente en el campo, uno de los niveles de inequidad más elevados del mundo, sumados a la profundización del conflicto armado y sus secuelas como el desplazamiento masivo, catalogado como uno de los más elevados a nivel mundial. Paralelamente, la persistencia del tratamiento militar y represivo a las manifestaciones de los conflictos sociales ha trasladado algunas de sus expresiones a regiones fronterizas del país, al tiempo que el Estado colombiano involucra a países vecinos en el conflicto armado, como ha sido el caso con Venezuela y Ecuador.

Las transformaciones económicas y políticas ocurridas en los marcos del neoliberalismo se han traducido en retos adicionales para la sociedad colombiana en su conjunto, representados por los grandes proyectos mineros y agroexportadores. Como ha sido señalado repetidas veces, estas venturas encarnan la destrucción de ecosistemas frágiles, acuíferos, suelos de vertiente y suelos agrícolas de los valles interandinos, como ocurre con los primeros en las cordilleras oriental y central, en particular, llanuras del Caribe y cuenca del río Ranchería en La Guajira y en la altillanura con los segundos.

Los riesgos representados por estos proyectos resultan magnificados por la notable *docilidad* y venalidad de las autoridades en términos de la reglamentación fiscal y ambiental para las inversiones mineras, acorde con los criterios de la “confianza inversionista”. Junto con la destrucción del patrimonio ambiental, estos proyectos vienen siendo implantados con extrema violencia por parte de agentes del Estado, agudizando las dinámicas de la guerra.

### **Desarraigos y resistencias de las comunidades rurales**

Una característica común de las recientes movilizaciones de campesinos y medianos productores agrícolas, mineros, pequeños y medianos transportadores es su defensa del arraigo local y regional, han sido las protestas en las que convergen pequeños y aún medianos empresarios con comunidades afectadas por el despojo de todo tipo de recursos, realizado por grandes empresas transnacionales de la mano del Estado. Las expropiaciones de suelos, aguas y biodiversidad, el ahogamiento de los mercados locales y de las fuentes de trabajo conducen al empobrecimiento de las regiones en beneficio de grandes intereses que agudizan los conflictos de todo tipo y socavan la ya exigua viabilidad de la nación.

Con ocasión de las consultas realizadas en el ámbito de las conversaciones de paz de La Habana, numerosas comunidades han planteado propuestas para mejorar sus condiciones de vida en entornos locales fortalecidos. Las reivindicaciones apuntan a asegurar el respeto a sus organizaciones, el acceso a la tierra y la democratización de su distribución, las condiciones económicas y técnicas para mejorar la producción y los términos del mercado, servicios suficientes y adecuados y, en conjunto, a condiciones que permitan el afianzamiento de la vida local, la viabilidad de sus territorios en el conjunto de la nación.

Estas demandas no son una novedad. Durante años han estado presentes en escenarios locales y regionales, motivados por un déficit permanente en la atención del Estado, agravado por procesos que conducen a una mayor concentración en el control de los recursos, al empobrecimiento de las poblaciones locales, al debilitamiento de los mercados y de las capacidades de negociar, en medio de grandes debilidades de sus capacidades para negociar frente al Estado y a los grandes poderes que dislocan sus territorios.

La destrucción de las comunidades y la expropiación de sus tierras y territorios son de interés de las grandes empresas nacionales e internacionales que actúan a través del Estado y de sus agentes. Los resultados, traducidos en tierras y mano de obra de bajo costo, así como mercados por suplir gracias al desabastecimiento logrado mediante la destrucción de las agriculturas locales constituyen condiciones óptimas para el modelo económico y de allí la obstinación del Gobierno en no alterar ni el “modelo económico” ni la estructura de la propiedad como expresión de los intereses que lo representan.

Las conversaciones de La Habana han sido entonces la oportunidad de ventilar estos problemas y de abrir la discusión sobre las propuestas encaminadas a transformar esas condiciones en beneficio de las mayorías del país. Estos cambios han de traducirse en la construcción de una economía adecuada para atender las necesidades alimentarias del país a través de la producción y el abastecimiento de bienes agrícolas sanos y adecuados, propósito que implica fortalecer la capacidad de los pequeños y medianos campesinos y empresarios para producir para su propia satisfacción y para el abastecimiento de los mercados, dotándolos de condiciones adecuadas de crédito, asistencia técnica e infraestructuras que podrán ser aprovechadas si cuentan con condiciones sociales de organización y reconocimiento.

La construcción de este requerimiento está ligada a la estabilización de las comunidades, al fortalecimiento de su tejido social y de sus organizaciones, al afianzamiento de su arraigo territorial; es a partir de esas bases que podrán configurarse regiones sólidas como ruta para la construcción de un país fuerte, sustentado en sociedades locales y regionales, establecidas de manera sostenible en sus territorios y articuladas a un sistema nacional de interrelaciones equilibradas en términos sociales, políticos y económicos.

Frente a la iniciativa gubernamental plasmada en torno a las grandes explotaciones centradas en la producción de agroexportables, la reivindicación de las territorialidades campesinas adquiere mayor relevancia como eje articulador de la democratización del acceso a la tierra y del fortalecimiento de la agricultura como base de la soberanía alimentaria del país.

En la configuración territorial del país jugó un papel determinante la apropiación de grandes extensiones de tierra como estrategia de control de la población. En medio y al lado de las haciendas, en medio de tensiones y también de complementaciones, surgieron distintas modalidades de comunidades campesinas mestizas e indígenas, así como las surgidas de la diáspora africana. Una expresión de los asentamientos campesinos en las regiones centrales han sido las *veredas* como comunidades territorializadas en donde se protegen los lazos de familia y amistad, las prácticas del intercambio de semillas, de identidad y cultura.

En etapas más recientes del desarrollo, el desarraigo forzado de familias y comunidades campesinas ha sido el motor de la expansión de las grandes propiedades, como también lo ha sido de la formación de una oferta de mano de obra disponible y barata en los mercados laborales rurales y urbanos. El aumento de estas presiones ha conducido a comunidades campesinas de diferentes regiones del país a construir una territorialidad propia, surgida de su vida misma: las Zonas de Reserva Campesina, que no son otra cosa que veredas organizadas, comunidades organizadas en un territorio, las cuales, hacia el futuro inmediato, son el punto de partida para las reformas agrarias, desde lo local, con conocimiento de las tierras y del poder. Son también una propuesta para la organización y protección de las familias atendidas con la restitución de sus predios. Sus potencialidades para estabilizar a las comunidades frente a los riesgos del despojo las ha hecho atractivas para los campesinos y el propio Gobierno les ha dado acogida en su proyecto de ley de tierras y desarrollo rural. Podrán articularse con otras propuestas, de carácter asociativo y coope-

rativo, rural y urbano, que fortalezcan a estas comunidades y viabilicen su articulación con los mercados locales y regionales, con el mercado nacional y con mercados externos.

La figura de la reserva tomó cuerpo legal por primera vez en el Decreto 1110 de 1928 mediante el cual se establecieron *colonias agrícolas* en varias regiones del país, con las cuales el gobierno de entonces buscaba atender la crisis social generada por los conflictos de tierras. Reaparecería como propuesta de los campesinos colonos del piedemonte caqueteno y de las márgenes de la Serranía de la Macarena, departamento del Meta, luego de las conversaciones de paz iniciadas por el presidente Belisario Betancur (Cubides, Mora y Jaramillo, 1989), para ser incorporada en la Ley 160 de 1994, como instrumento para el ordenamiento territorial y la interlocución de las comunidades agrarias con el Estado. Fue puesta en práctica con el establecimiento de las primeras reservas en un proyecto piloto apoyado y financiado por el Banco Mundial, a finales de los años 1990.

Tal como fue planteada en la ley, la figura de la reserva campesina está enmarcada en el entorno institucional y son las agencias del Estado responsables de la gestión de la agricultura y el desarrollo rural a las que corresponde su financiación y apoyo técnico. Esencialmente están sustentadas en una comunidad organizada en su territorio, capaz de identificar sus condiciones económicas y necesidades, traducirlas en proyectos a ser financiados con recursos del presupuesto y asumir su ejecución y coordinación.

Al iniciarse la administración de Juan Manuel Santos, y como parte de su oferta hacia las comunidades campesinas afectadas por la violencia, el despojo y el empobrecimiento, el Gobierno propuso el denominado “Plan de choque” para las zonas de reserva campesina a través del cual se reactivaría la aplicación de la Ley 160 de 1994. Tal como lo han visualizado las organizaciones campesinas, su proceso de desarrollo territorial pasa por la articulación con los mercados circundantes, en particular los mercados urbanos, lo cual hace indispensable el afianzamiento de sus vínculos con los niveles municipales, regionales y en el nacional de gestión y asignación de los recursos presupuestales, en un proceso de planeación participativa. Es decir, producción y desarrollo ante todo dentro de la institucionalidad y además fortaleciéndola.

Esta perspectiva fue visualizada y emprendida por las comunidades de Calamar, Guaviare, durante el proceso de organización de la reserva campesina en esa localidad. La iniciativa fue formulada, en principio, para

el conjunto de los tres municipios del departamento, recientemente constituido como tal, en el marco de la nueva Constitución (1991). Uno de los propósitos centrales en esta iniciativa era ofrecer a los colonos campesinos la oportunidad de asentarse en las vegas del río Guaviare, más atractivas en términos de su fertilidad y del acceso a los mercados e infraestructuras del vecino departamento del Meta; el núcleo de la reserva sería Mapiripán, municipio de este último departamento pero que también fungía como punto de referencia para el área colindante del norte del Guaviare. No obstante, estas tierras ya estaban en la mira de los empresarios palmeros que se instalarían en ella luego de asegurarlas, como ocurrió luego de las masacres ocurridas a partir de 1996.

Ante esas circunstancias, la decisión de establecer la reserva con mayores posibilidades se orientó hacia el municipio de Calamar, en el cual las comunidades locales contaban con un grado más avanzado de organización, lo cual ha planteado un componente político relevante para el desarrollo de las reservas campesinas. Este avance organizativo se traducía en la participación de las juntas comunales, del nivel en la constitución y gestión del consejo municipal, gracias a lo cual el componente rural del plan de desarrollo del municipio fue elaborado desde los vecindarios en donde ya se contaba con organizaciones de segundo nivel, las juntas interveredales. De esta manera, cuando se constituyó la reserva campesina, su plan de desarrollo correspondía prácticamente al componente rural del plan de desarrollo del municipio.

Esta perspectiva de desarrollo institucional de la reserva de Calamar está siendo planteada en el municipio de San Vicente del Caguán, en donde la alcaldía contempla una articulación similar para la estructuración de su plan de desarrollo con el de la reserva campesina de El Pato-Balsillas, la cual forma parte de su jurisdicción. Este propósito adquiere mayor relevancia en las circunstancias actuales en las cuales los municipios del país deberán adelantar la revisión de sus planes de ordenamiento territorial (POT), en los cuales existen grandes y generalizados vacíos en el ámbito rural, tarea para la cual será particularmente ventajoso contar con comunidades organizadas como ocurre en donde éstas han avanzado en la configuración de reservas campesinas.

### **El mundo agrario en debate**

La recuperación de los temas del campo en los debates nacionales, así como el reconocimiento del conflicto, de sus dimensiones y desarrollos

y de sus relaciones con la problemática agraria, representan un beneficio para el país en la medida en que contribuyen a que los colombianos (y no solamente nosotros) nos acerquemos a su discusión con un mayor conocimiento de causa, a pesar de las distorsiones que lo han rodeado.

Este esfuerzo requerirá una reflexión crítica sobre las perspectivas teóricas y políticas centradas en una visión del desarrollo que han orientado las relaciones campo-ciudad. Los diagnósticos sobre el mundo rural y agrario y las propuestas para atender los desequilibrios continúan siendo orientados por la perspectiva desarrollista que dirigió las políticas y estrategias que han conducido al empobrecimiento de la mayoría de sus habitantes y al expolio de su patrimonio ambiental. La búsqueda de condiciones de equilibrio ha de estar orientada por una perspectiva teórica y política dirigida a la construcción de un nuevo relacionamiento entre el campo y las ciudades.<sup>3</sup>

Como expresión de esta recuperación de los temas agrarios, la literatura pertinente cuenta ahora con un conjunto de estudios relativamente actualizados y bases documentales, unos y otros producidos recientemente y que permiten un entendimiento más calificado a las problemáticas del significado del mundo rural, de las relaciones en torno al acceso a la tierra, la guerra y la recuperación de la producción agraria para el país como condición para su autonomía alimentaria<sup>4</sup>.

Además de estos aportes al conocimiento y comprensión del mundo rural, durante los meses transcurridos desde la iniciación de las conversaciones (octubre 2012) han ocurrido hechos que posiblemente en otros contextos habrían tenido menor relevancia y que ahora ponen de relieve los vínculos entre la guerra que se pretende terminar, sus bases agrarias y sus relaciones con el entorno internacional.

3 A este esfuerzo no pueden ser ajenas las reflexiones que se vienen realizando desde distintos ángulos que comprenden los avances del pensamiento *decolonial*, las evaluaciones críticas del modelo de desarrollo agrario vigente como la representada por el *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for development* (2009) y las propuestas generadas desde los movimientos alimentarios y de la agroecología (Holt, 2013).

4 Ver Agencia Presidencial para la Acción Social/Presidencia de la República (2010a, 2010b), PNUD (2011) e IGAC (2012), y los informes de seguimiento a la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado, realizados por CODHES bajo la dirección de Luis J. Garay.



Podría asegurarse que el país comprende cada vez más los vínculos entre la tierra y la guerra: cuáles han sido los intereses beneficiados de la usurpación de las tierras, del desarraigo de las comunidades, de la destrucción de sus organizaciones y liderazgos; a quiénes conviene la formación de esa inmensa masa de mano de obra dispuesta a trabajar en lo que se les quiera ofrecer y en las condiciones a las que se les quiera someter; a quiénes sirve la destrucción de las capacidades de las comunidades para asegurar su alimentación, haciéndolas mendigas de las “ayudas” y adictas a una alimentación “industrializada” y de mala calidad.

La guerra y el despojo reiterado de las comunidades no solamente se han ampliado, con las consecuencias mencionadas, sino que también se han constituido en factor de presión y aun de desestabilización hacia los países vecinos. Mientras estas naciones buscan caminos de autonomía, de afirmación de sus soberanías, de solución de sus problemas de pobreza, la dirigencia colombiana no solamente persiste en prolongar la guerra sino que busca interponerse en los caminos que exploran nuestros vecinos hacia su segunda independencia.

Estos hechos se añaden entonces a las insistentes manifestaciones del Gobierno, adversas a la construcción de un clima favorable a la paz como es el tratamiento a las protestas de las comunidades de campesinos, mineros y otros sectores sociales a los cuales la respuesta oficial a sus demandas es el terror estatal y la acción represiva, la judicialización y las amenazas por parte de las autoridades. Los casos más evidentes han ocurrido ante las protestas de los pequeños mineros del occidente del país, las movilizaciones del Catatumbo en demanda del establecimiento de una zona de reserva campesina, en cumplimiento de la Ley 160 de 1994 y las movilizaciones del paro agrario iniciado a mediados de agosto de este año. Pareciera que las señales ominosas de la cercanía de una crisis económica vinculada a la crisis mundial y con efectos previsibles en el empleo, la producción industrial y la construcción fueran la guía que orienta al Gobierno en sus posiciones frente a las demandas sociales.

Las tensiones aumentan en la medida en que ante estas circunstancias el Gobierno insiste en afirmar los ejes del Plan de Desarrollo, en particular las propuestas de ampliar el ingreso de inversiones mineras y agrícolas, lo cual ha sido respondido de manera invariable por las comunidades con el rechazo a los grandes proyectos que ponen en peligro su supervivencia, como han sido los casos de los proyectos del páramo de

Santurbán (Santander), La Colosa y Piedras (Tolima), El Quimbo (Huila) y Guamal (Meta), entre otros.

En cuanto a los proyectos agrícolas, las movilizaciones y debates nacionales han rechazado el proceso subrepticio pero con la directa participación de personeros del Gobierno, de enajenar tierras que por ley han de beneficiar a campesinos sin tierra, a favor de empresas transnacionales y grandes empresarios nacionales, para abrir paso al establecimiento de plantaciones de monocultivos, en particular en la Orinoquia (altillanura).

### **Reiteración del “modelo agrario” frente a la propiedad parcelaria y a los campesinos**

Al iniciarse las conversaciones de paz, el Gobierno planteó varios cercos al alcance de las conversaciones, varias veces reiterados: la negativa a discutir tanto el modelo económico vigente como el régimen de la propiedad agraria. Asumía, además, que era muy poco lo que podría discutirse cuando ya había establecido la Ley 1448 de 2011, dispuesta para la restitución de tierras a las víctimas del despojo y se encontraba en trámite su proyecto de ley de tierras y desarrollo rural, con el que pretendió sustituir la Ley 1152 de 2007 declarada inconstitucional y que venía siendo sujeto a distintos ajustes.

Como parte de estos ajustes, el Gobierno se había propuesto introducir modificaciones de carácter estratégico en la legislación agraria desde la ley del Plan de Desarrollo. La primera de ellas era la “flexibilización” de la Unidad Agrícola Familiar, término propuesto para encubrir la intención de debilitar una figura que expresa el reconocimiento del campesinado en la legislación agraria y que fue planteada en la Ley 135 de 1961 y retomada en la Ley 160 de 1994.

La propuesta del Plan de Desarrollo para “flexibilizar” la Unidad Agrícola Familiar, UAF, considerada como un estorbo para la entrega de tierras a empresas multinacionales en los espacios aún reservados para los campesinos sin tierras fue negada por la Corte Constitucional. La opción diseñada por funcionarios y juristas al servicio de empresas transnacionales fue la de realizar compras de predios a beneficiados por la reforma agraria, para ser luego englobados y revendidos a distintas empresas nacionales y extranjeras, entre ellas la transnacional *Cargill*, con lo cual tomó forma la instalación de un modelo de plantaciones para la producción de agroexportables; de hecho, de la tendencia hacia la extranjerización de tierras en la región de la altillanura en las planicies de la Orinoquia (López, 2008).

Un segundo elemento estratégico dentro de las propuestas del Gobierno para la legislación agraria es el “derecho de superficie” y el contrato de uso, previstos en varios instrumentos de política sectorial, entre ellos en la “ley de víctimas” (1448 de 2011, artículo 99), planteada para cuando “existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución”. El alcance de esta figura resulta lesivo para las víctimas que busquen retornar a sus predios y reiniciar en ellos labores productivas, en la medida en que los supuestos “ocupantes de buena fe” que hubieran establecido tales proyectos podrían establecer con quienes pretenden retornar contratos de uso con renta a cambio, lo cual representará la “escisión del derecho de propiedad”, en la medida en que no se reconoce su uso o goce a quien lo reclama y quien ocupa el predio con tal inversión lo podrá asegurar a través de un contrato con la víctima. En términos prácticos es la legalización del despojo (Garay, 2008).

En cuanto al reconocimiento del campesinado, las perspectivas que orientaron el Plan de desarrollo de la administración Santos reiteran su apreciación del mismo como un sujeto cuya “viabilidad” social y económica depende de los subsidios de la “política social” o de las “alianzas” que establezca con empresarios en la ejecución de proyectos a los que aportará su tierra y su fuerza de trabajo. Tales “alianzas” son establecidas en condiciones de total asimetría, en las cuales la presencia del Estado únicamente apuntala los intereses de los grandes propietarios. Estas orientaciones, constitutivas del modelo de desarrollo imperante en el sector agropecuario (Mondragón, 2013), contrastan con las iniciativas planteadas por los campesinos y los pobladores rurales, examinadas a continuación.

### **Las conversaciones de La Habana, oportunidad para una propuesta de paz duradera desde la tierra y la agricultura**

Las circunstancias que han conducido a las conversaciones de paz dan entonces oportunidad a una nueva reflexión sobre las condiciones de nuestro mundo agrario, sobre las orientaciones y las decisiones que han inducido estas condiciones, así como sobre las propuestas que conduzcan a superar sus deficiencias, abriendo espacios a las iniciativas de quienes las padecen con mayor intensidad.

En grandes trazos, estas propuestas apuntan a su modernización y transformación democrática, a la superación del monopolio de la tierra, en particular del latifundio ganadero y de los poderes construidos a partir de

su entorno. Serán puntos de partida para la construcción de un sistema de relaciones sociales urbano-rurales encaminado a mejorar la calidad de vida de la población mediante una mayor equidad en el acceso a los bienes y servicios básicos y el uso adecuado de los recursos agroecológicos. Su expresión sería una articulación equilibrada entre los espacios rurales y urbanos expresada en el ordenamiento social y ambiental del territorio así como la estabilización sostenible de las comunidades en su interior<sup>5</sup>.

### ***1. La democratización del acceso a la tierra***

El abastecimiento alimentario del país, la estabilización de los productores campesinos, de las comunidades indígenas y afrodescendientes, el uso adecuados de los suelos y la protección de los recursos naturales son condiciones indispensables para una paz duradera en el país y únicamente pueden afianzarse en el acceso democrático a la tierra. Para atender este requisito, el Gobierno ha ofrecido constituir un Fondo de Tierras, al cual aportaría los predios incautados a narcotraficantes. Adicionalmente, el Estado deberá actuar frente a la concentración improductiva de la tierra mediante instrumentos fiscales que la desincentive y castiguen en forma efectiva y consistente los usos inconvenientes según las condiciones agroecológicas, de manera que posibilite su reasignación en beneficio de su aprovechamiento adecuado, en función del abastecimiento alimentario, la superación de la pobreza y la preservación del patrimonio ambiental.

Las tierras recuperadas por el Estado habrán de servir para reestructurar la pequeña propiedad, ampliando su disponibilidad de tierras y facilitando el desarrollo de distintas modalidades de acceso, incluyendo parcelas individuales, formas cooperativas y unidades empresariales mayores en las cuales participen incluso inversionistas externos, en condiciones acordes con los intereses nacionales. La democratización del acceso a la tierra en espacios aptos para los usos agropecuarios fa-

5 Marco Palacios ha sintetizado de esta manera las tareas pendientes para lograr una paz duradera: “habrá que negociar consensos políticos alrededor de la demolición de la propiedad latifundista, principalmente ganadera, de la ideología del latifundismo y de clientelismo; habrá que asegurar mejor las libertades individuales y públicas, proteger efectivamente los derechos humanos, abrir la ciudadanía a todos los colombianos y ampliar los márgenes de la soberanía nacional” (Palacios, 2012: 21).

vorecerá la restauración de los ecosistemas degradados y la ampliación de los bosques y áreas protegidas.

Esta intervención de reforma agraria no puede ser concebida como el desmantelamiento de agroindustrias ni de plantaciones ni la implantación de formas artesanales para el procesamiento y la comercialización, sino la apertura a la participación en los beneficios de todos quienes actúan en el proceso productivo y en su realización. La marcha de la economía conduce a las poblaciones rurales a la emigración hacia los centros urbanos pero existen igualmente opciones para la construcción de condiciones de vida adecuadas y atractivas en los medios rurales, facilitando la formación de asentamientos mediante la canalización hacia ellos de inversiones y servicios.

Parte integrante de la democratización del acceso a la tierra es la restitución de los predios abandonados o usurpados a las víctimas. Ante las magnitudes de la usurpación de tierras y el desplazamiento forzado de millones de personas, el Gobierno nacional impulsó la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas, dirigida a restituir sus tierras a las víctimas del despojo, propósito que constituye no solamente una obligación constitucional del Estado y de la sociedad, sino que apunta a la viabilidad de la sociedad en su conjunto. La lentitud que ha caracterizado su aplicación hace evidente que, además de las dificultades derivadas de los requisitos burocráticos, técnicos y administrativos, los beneficiados por el despojo están aplicando potentes capacidades políticas, armadas y burocráticas, para impedir la restitución, como lo expresan la persistencia del paramilitarismo, con sus nuevas denominaciones<sup>6</sup> que impiden mediante el terror el retorno de las familias desterradas y la recuperación de sus bienes.

La usurpación violenta de las tierras se encuentra asociada con la formación de una sobreoferta de mano de obra en los mercados laborales, lo cual facilita la informalidad y los bajos salarios. Estas condiciones, además de impedir el crecimiento del mercado interno, generan niveles de ganancias que atraen inversiones, todo lo cual da razón de la persistencia del despojo y el destierro. Por esta razón, adquiere importancia

6 Ponencia de la Coordinación Nacional de Desplazados-Marcha Patriótica, Foro Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque territorial), Bogotá, diciembre de 2012. Igualmente, la ponencia de F. De Roux, en el mismo foro.

especial la exigencia al Estado de avanzar en la formalización de las relaciones laborales de los trabajadores asalariados del campo y la ciudad.

En cuanto a las víctimas del despojo, el país ha de trascender el concepto de restitución para asumir la reparación integral y transformadora a través de políticas y acciones consistentes en términos de seguridad, dignidad y sostenibilidad en el retorno de las familias desplazadas y de configurar, bajo su responsabilidad, las condiciones de no repetición de los agravios.

Dadas las incertidumbres de la producción agrícola y de su comercialización, con mayor razón ante las perspectivas de ingresos masivos de importaciones de productos subsidiados a través de los tratados de libre comercio, será necesario contar con normas que protejan a los productores, empezando por la provisión de garantías diferentes a los predios de los productores, así como con tasas efectivas de interés para estos créditos que aseguren sostenibilidad económica a las empresas agrícolas.

Será indispensable contar con la organización y participación de las comunidades en la identificación de las tierras usurpadas y las inadecuadamente explotadas para construir y viabilizar propuestas para la reorganización de las estructuras locales y regionales de producción que conduzcan a un aprovechamiento adecuado de las tierras en condiciones de sostenibilidad ambiental. Para estos propósitos será necesario impulsar titulaciones colectivas<sup>7</sup> y contar con la participación de las comunidades con instrumentos como el Catastro Alternativo impulsado por el Movimiento de Víctimas de la Violencia (Movice).

## ***2. Fortalecimiento de la agricultura***

Junto con el acceso democrático a la tierra y el fortalecimiento de la pequeña y la mediana propiedad requieren el complemento indispensable del apoyo a la organización productiva de las economías campesinas. De este sector deriva entre el 50 y el 68% de la oferta agrícola nacional, en particular de alimentos de consumo inmediato (Leibovich, 2013: 160-161), por lo cual será necesaria la ampliación de su disponibilidad de tierras con medidas redistributivas, en donde sea necesario, de riego, vías y electrificación, créditos y asistencia técnica, como condición para

<sup>7</sup> Propuesta presentada en la intervención oral del CRIC, Foro Política de Desarrollo.

fortalecerlas, posibilitar la reestructuración de las pequeñas unidades y evitar su fragmentación.

La reorganización productiva del campo ha de buscar la complementación de la producción campesina con la de las medianas y grandes unidades, de acuerdo con sus capacidades y ventajas para atender la demanda, facilitando la agregación de la oferta mediante la organización de los productores, el establecimiento de procesos de transformación en finca y localidades, así como la organización de la distribución de los bienes producidos, a través de la coordinación entre las organizaciones de productores y las de consumidores (asociaciones, cooperativas) en los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria. Una perspectiva que ha de guiar esta reorganización productiva es la de fortalecer la “producción de aproximación”, el acercamiento de las áreas de producción con los centros de consumo (mercados urbanos) a fin de reducir los costos de transporte, así como también de facilitar la adquisición de alimentos por organizaciones de consumidores locales y por las administraciones municipales.

Será necesario acordar con los distintos tipos de empresas (grandes y medianas unidades, economías campesinas, etc.) el desarrollo de los diferentes tipos de cultivos, dentro de una política de acuerdos, apoyos en asistencia técnica, créditos, así como las medidas impositivas y expropiatorias mencionadas, lo cual formará parte de una reorganización rural y agraria (Garay, 2002) y ha de ser comprendida en su formulación y en su aplicación, como expresión de una voluntad de ordenamiento territorial.

El mundo rural colombiano está caracterizado por una gran heterogeneidad económica y social desplegada sobre su complejidad de ecosistemas y se interrelaciona a través de conflictos de distinta naturaleza. En esta perspectiva se inscribe la coexistencia de formas asociativas como los resguardos indígenas, las regiones de predominancia campesina y los territorios de las comunidades afrodescendientes con otros sistemas de organización productiva como plantaciones de carácter agroindustrial.

El propósito de un ordenamiento territorial orientado hacia la construcción de una sociedad equilibrada, capaz de atender sus requerimientos alimentarios en condiciones de soberanía nacional y alimentaria” (Leibovich, 2013: 154), de estabilizar a sus comunidades y de realizar un manejo sostenible de su entorno permitiría la recuperación de ecosistemas frágiles, actualmente ocupados en condiciones de plena precariedad social y ambiental, ofreciendo a quienes hoy las ocupan espacios atractivos para su desarrollo económico y social, pero excluyendo definitivamente el



expediente de su expulsión violenta, el cual ha sido dinamizador de los conflictos actuales y, de ninguna manera, solución para ninguno de ellos.

Si bien las relaciones entre grandes, medianas y pequeñas explotaciones pueden ser complementarias, generalmente están atravesadas por propósitos de dominación y exclusión de las primeras sobre las demás, generando buena parte de los conflictos que hoy la sociedad colombiana busca desactivar. La ruta habrá de ser la de los acuerdos equilibrados para configurar encadenamientos que, guiados por propósitos de rentabilidad, aseguren su sostenibilidad política y social.

Las grandes empresas agrícolas pueden jugar un papel jalonador de las transformaciones requeridas en el campo, gracias a su disposición de capital, tecnología, acceso a los mercados frente a las medianas y pequeñas empresas, incluyendo las formas asociativas (Guillermo Forero, Ponencia SAC, Foro Política). En este sentido, el estímulo al establecimiento de alianzas productivas (“asociatividad”) tendría como criterio rector el equilibrio entre empresarios y campesinos, buscando la estabilidad de estos últimos, a través de las condiciones del crédito, la prestación de la asistencia técnica y las condiciones para el beneficio (procesamiento, comercialización) de los bienes producidos por los campesinos, además de respetar las condiciones de ley en los contratos laborales que se establezcan en el marco de estas alianzas (Guillermo Forero, Ponencia SAC, Foro Política).

Al lado del acceso democrático a la tierra, los pequeños y medianos productores agrícolas han de contar con condiciones tecnológicas idóneas para su fortalecimiento económico. Con anterioridad a la década de 1960 el país había presenciado la construcción y fortalecimiento del crédito y la asistencia técnica estatales y privados, estos últimos representados por el sector cafetero. La puesta en marcha de la reforma agraria contó con nuevas agencias, algunas de las cuales fueron reforzadas para apoyar los programas de Desarrollo Rural Integrado, DRI, a través del cual se operó el afianzamiento de la “revolución verde” en el país. La introducción de las políticas del modelo neoliberal a partir de la década de 1990 implicó el desmantelamiento de las instituciones estatales, con efectos particularmente sensibles en la agricultura, hasta el punto que al iniciarse la administración Santos (2010) el Plan de Desarrollo reportó que cerca del 45% de los productores agrícolas carecían de asistencia técnica, servicio que había sido considerado como paradigmático en América Latina.

Las propuestas de política agropecuaria planteadas por las dos administraciones anteriores y por el gobierno actual no han contemplado cambios sustanciales en la situación descrita (Perry; Mondragón, 2013). Ante estas circunstancias se hace más relevante la necesidad de construir, difundir y fortalecer un programa de agricultura sostenible, apoyado en investigaciones y conocimientos encaminados a sistematizar técnicas y prácticas capaces de desplegar mayor resiliencia frente al cambio climático, propiciar la restauración de los suelos degradados por los usos inadecuados y la contaminación producida por agroquímicos y de generar para alimentos sanos con mayor productividad para los mercados locales, regionales, nacional y para la exportación.

### ***3. La agricultura frente los mercados y los tratados de libre comercio***

Los desarrollos desiguales de la economía y de la economía de la agricultura han afectado necesariamente el desempeño técnico y económico de la agricultura nacional. Las condiciones de protección y fomento ejercidas sobre la producción nacional se tradujeron en políticas arancelarias pero también en incentivos a la producción y apoyo a programas de investigación, ajuste y transferencia tecnológicas, los cuales en el caso de algunos cultivos resultaron en niveles elevados de absorción tecnológica y productividad, como fue el caso del arroz en la década de 1980.

La liberalización comercial y en particular la adhesión a los tratados de libre comercio (TLC) han modificado estos condicionantes al exponer al mercado nacional a las importaciones de bienes altamente protegidos, además de imponer la destrucción de los patrimonios representados por las semillas preservadas por los productores, para imponer las protegidas por las patentadas por empresas transnacionales, en obediencia a la protección de los “derechos de propiedad intelectual”. Frente a estos condicionamientos, Colombia deberá actuar de acuerdo con los cambios políticos que vienen ocurriendo en el continente para abrir espacios a nuevas negociaciones *a través de las cuales el país proteja renglones estratégicos de su producción* (bienes contemplados dentro del abastecimiento alimentario) y obtenga condiciones favorables para exportaciones de productos frescos y procesados.

En el plano de estas iniciativas, Colombia deberá construir una opción propia en la que combine la exposición a los mercados para aquellos renglones que no requieran protección y la defensa de aquellos renglones que, por consideraciones políticas, económicas y sociales, sí deban

recibirla. En el caso de la agricultura, se trata de aquellos que sustentan las economías campesinas y los sectores con mayor capacidad de generación de empleo y más amplias posibilidades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Un criterio central de la política exportadora del país ha de ser el de superar la reprimarización de nuestra economía, sustituyendo la exportación de materias primas, sean de origen agrícola o minero, y asumir su transformación en beneficio de la generación de empleo e ingresos en beneficio del trabajo nacional. Estas serán, además, las condiciones para trascender de manera efectiva las condiciones que hicieron de Colombia una víctima del narcotráfico.

Esta orientación para el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y agrarios, guiada por el interés nacional de crear condiciones de desarrollo y convivencia pacífica, no puede constituir una propuesta de protección a ultranza de sectores no sostenibles en términos sociales, económicos y ambientales. Este es el caso de renglones productivos soportados en la concentración excluyente de la propiedad territorial y en tecnologías depredatorias como lo es la ganadería extensiva, las explotaciones agrícolas desarrolladas con tecnologías intensivas en utilización de agroquímicos o la extracción no sostenible y depredadora de recursos renovables y no renovables.

#### ***4. Hacia un nuevo relacionamiento entre el campo y la ciudad***

Los conflictos del mundo rural colombiano ponen de presente tanto el acumulado histórico de problemas como los efectos de un “modelo” de desarrollo rural y agrario que afianzó a los problemas mencionados y profundizó las asimetrías de las relaciones entre los niveles centrales y las periferias, tal como se desprende de algunos ejercicios evaluativos realizados por los principales promotores de ese modelo (De Ferranti, 2005).

Independientemente de las aproximaciones teóricas con las que se adelantan estos ejercicios y de los términos en los que se exponen, sus hallazgos concuerdan con los análisis y resultados de los autores sustentados en la historia crítica. Sustentada en la comprensión de los procesos de intercambio desigual explica la acumulación originaria, la acumulación por desposesión y la espacialización del desarrollo geográfico desigual como puntos de partida para comprender las diferencias en condiciones sociales, económicas y políticas de los centros de acumulación frente a

las periferias (explotadas y desposeídas) y del campo frente a la ciudad (Harvey, 2006).

De la crítica al “modelo” de desarrollo vigente y de la propuesta alternativa se desprenden, de una parte la necesidad de construir un nuevo sistema de relaciones que apunte a la formación de relaciones equilibradas entre los ciudadanos, entre el campo y las ciudades que mediante una acción política reguladora permita el equilibrio en los términos de intercambio e impida la desposesión.

El despojo de las tierras sistemático en la historia y en el presente de la sociedad rural y agraria colombianas hoy ocurre con el concurso del poder económico y político del país, de los personeros del alto Gobierno y empresas transnacionales. Avanza, escondido incluso bajo las propuestas de las “alianzas estratégicas” y la supuesta “empresarización campesina” y viene de la mano del despojo del patrimonio genético de los productores campesinos, indígenas y afrodescendientes que han garantizado gran parte de la alimentación del país.

De cara a este despojo y a la necesidad de asegurar la provisión alimentaria, las propuestas alternativas han de estar orientadas a afianzar las bases territoriales de las comunidades agrarias a través del fortalecimiento de las territorialidades campesinas y de su pleno reconocimiento como interlocutoras legítimas del Estado y de la sociedad. Igualmente, a resolver las demandas alimentarias en función de las necesidades de la población, en condiciones de sostenibilidad y racionalidad de la producción y el aprovisionamiento (agriculturas de proximidad), de acuerdo con los propósitos de la soberanía alimentaria (Holt-Giménez, 2013; Cuéllar, 2013), requerida como parte de un desarrollo que permita al país contar con una paz justa y duradera.

## Bibliografía

- Agencia Presidencial para la Acción Social/Presidencia de la República (2010a). *Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Acción Social.
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Bogotá.
- Beltrán, Oslavio (2003). “La nueva doctrina de intervención estadounidense y el Plan Colombia”. *Revista Política y Estrategia* No. 90. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Bernal C., Fernando (2012). “¿Tierra y desarrollo agrario sin poder político?”. *Razón Pública*. Diciembre, 16. Bogotá.

- Cubides, Fernando, Mora, Leonidas, Jaramillo, Jaime E. (1989). *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Alianza Editorial Colombiana.
- Cuéllar, Mamen, et al. (2013). *Procesos hacia la soberanía alimentaria. Perspectivas y prácticas desde la agroecología política*. Barcelona: Icaria.
- DANE (1996). *Encuesta Nacional Agropecuaria. Resultados 1995: Cuadro 5*. Bogotá.
- De Ferranti, David et al. (2005). *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. Washington: The World Bank.
- FARC (2013). “Por qué nos rebelamos contra el Estado colombiano”. En *Conversaciones en La Habana. Claves para construir la paz*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Estrada, Jairo (ed.) (2002). *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ganser, Daniel (2005). *Los ejércitos secretos de la OTAN. La Operación Gladio y el terrorismo en Europa occidental*. España: El Viejo Topo.
- Garay S., Luis Jorge (2008). “Reflexiones sobre el derecho de superficie y el contrato de uso en el contexto de la restitución de tierras”. En *Análisis de algunos temas de especial interés en el marco de la discusión del proyecto de ley de víctimas en la Comisión Primera del Senado*. Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Bogotá.
- Garay, Luis J. (2002). *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Harvey, David (2006). “Notes towards a theory of uneven geographical development”. En *Spaces of Global Capitalism*. Harvey, D. London: Verso.
- Holt G. Eric (editor) (2013). *¡Movimientos alimentarios uníos! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*. Barcelona: Icaria.
- Ibáñez, Ana María (2010). *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿qué sucedió entre 2000 y 2010?* Presentación Centro de Pensamiento Social, noviembre 4. Bogotá.
- Ideam (1998). *El medio ambiente en Colombia*. Bogotá: Ideam.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for development (IAASTD) (2009). *Agriculture at a Crossroads*, Washington.
- International Crisis Group (2012). “Colombia: Peace at last?” *Latin America Report* No. 45, sept. 25.
- Johnson, Chalmers (2004). *Las amenazas del imperio. Militarismo, secretismo y el fin de la República*. Barcelona: Crítica.
- López, Cecilia (2008). *Carimagua un modelo desplazador*. Bogotá: Terranova.

- Leibovich, José (2013). “Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura”. En *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Mondragón, Héctor (2013). “¡Por favor, no insistan!”. *Semanario Viva la ciudadanía* No. 00362 (semana 2 al 8 de agosto). Bogotá.
- Oquist, Paul (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos/Banco Popular.
- Otero P., Diego (2010). *El papel de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano. De la Doctrina Monroe a la cesión de siete bases militares*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Palacios, Marco (2012). *Violencia pública en Colombia 1958-2010*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural. Razones para la esperanza*.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Mesa de trabajo regional para contribuir al fin del conflicto. Sistematización de las propuestas de la sociedad civil*. Bogotá.
- Pombo, Diana (directora) (1989). *Perfil Ambiental de Colombia*. Bogotá: Colciencias
- Reyes B., Pablo, León, Ivonne (2012). “Las nuevas “guerras justas y la política (neo) extractivista global: nuevos escenarios de biopoder”. En *Minería, territorio y conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/CENSAT/Plataforma Colombiana Derechos Humanos.





## **Desarrollo rural con equidad y con enfoque territorial: requisito para la paz y el desarrollo**

Santiago Perry\*

### **Resumen**

A pesar del inmenso potencial de generación de riqueza, desarrollo y bienestar con que cuentan las áreas rurales colombianas, en ellas se registran los mayores índices de pobreza y de miseria, y los peores indicadores de desarrollo social y humano. Mientras no se supere esta situación, sacando a las zonas rurales del marginamiento y a sus habitantes de la pobreza y de la indigencia, en el país no habrá paz ni desarrollo sostenible. Para conseguirlo se debe promover una estrategia de desarrollo rural territorial, que se construya a partir de las necesidades, intereses, dinámicas, iniciativas y propuestas de los actores de cada territorio y, muy especialmente, de sus comunidades rurales, y en la que se otorgue especial importancia a reducir las desigualdades e inequidades en ellas presentes. Los recursos públicos deben orientarse a dotar de tierras y otros activos a los pobres rurales, a apoyar el desarrollo de sus capacidades para que puedan aprovecharlos y liderar sus procesos de desarrollo y a fortalecer los capitales humano, social y físico en las áreas rurales. Asimismo, debe fortalecerse la institucionalidad gubernamental y no gubernamental, territorial y nacional, y promover la decidida participación de la sociedad de los territorios en el manejo y control de los asuntos públicos.

95

### **La situación rural colombiana: pobreza en medio de la abundancia**

Las áreas rurales de Colombia juegan un papel trascendental en la vida y el desarrollo económico y social del país. En ellas hay un enorme potencial de generación de riqueza y desarrollo: además de su significativa y laboriosa población, cuentan con considerables riquezas en tierras, aguas, bosques, minerales e hidrocarburos, biodiversidad, paisajes y otros recursos naturales que pueden contribuir a un dinámico desarrollo sostenible, competitivo y equitativo de los diferentes territorios que conforman la geografía nacional.

En estas zonas habitan, de acuerdo con las estimaciones oficiales, más de 11,8 millones de colombianos, esto es, el 26% de la población nacional (DNP, 2010: 319). No obstante, el Informe de Desarrollo Humano 2011

\* Director ejecutivo de la Corporación PBA; investigador en el tema agrario en Colombia.

estimó en 32% la población rural colombiana y concluyó que tres cuartas partes de los municipios del país son predominantemente rurales, y sus jurisdicciones ocupan el 94,4% del territorio nacional (PNUD, 2011). El sector rural tiene, como puede verse, más importancia de la que se pensaba tradicionalmente.

Dentro de sus considerables riquezas naturales<sup>1</sup>, Colombia dispone de más de veinte millones de hectáreas con vocación agrícola, de las cuales cultiva anualmente menos de cinco millones. Esta situación lo convierte en uno de los pocos países del mundo con posibilidades de incrementar las áreas cultivadas, en un mundo caracterizado por precios elevados de los alimentos y los demás bienes agrícolas debido a la creciente demanda de alimentos y de materias primas agrícolas para la industria y para biocombustibles y a la creciente escasez de tierras aptas para su producción.

El potencial forestal del país es igualmente considerable, en un contexto internacional de creciente demanda de madera, deterioro de los bosques de donde actualmente se obtiene y cada vez mayor escasez de tierras aptas para forestación. Más de 25 millones de hectáreas presentan condiciones favorables para la silvicultura y cuentan con la ventaja de estar ubicadas en el trópico, donde las especies forestales crecen con mayor rapidez, se obtiene un mayor volumen de madera por hectárea y se registran turnos de cosecha menores que en las regiones templadas y boreales donde actualmente se producen y en las que han generado ingresos significativos para sus habitantes. No obstante, de este inmenso potencial, en Colombia se cultivan menos de 150 000 hectáreas al año con especies forestales comerciales, y los requerimientos de madera del país se satisfacen con la destrucción de nuestro bosque húmedo.

La generosa dotación de aguas –marítimas y continentales– del territorio nacional representa una gran ventaja en una época caracterizada por la escasez de este líquido vital para los asentamientos humanos, la producción agrícola, pesquera y acuícola, la generación de energía eléctrica, etc. En efecto, además de sus extensas plataformas marítimas sobre dos océanos, Colombia es el cuarto país del mundo en recursos hídricos continentales. Su oferta hídrica es cerca de tres veces superior a la promedio de Latinoamérica y de seis veces la promedio mundial.

1 Para este y los siguientes párrafos sobre el potencial de las áreas rurales colombianas véase, entre otros, Misión Paz (2001).

Las sustanciales riquezas minero-energéticas existentes en las zonas rurales pueden convertirse también en una importante fuente de desarrollo y bienestar para los territorios colombianos, siempre y cuando sean aprovechadas de manera social y ambientalmente responsable y se integren de forma armónica con las actividades productivas y de servicios de los territorios en los que se encuentran.

La megadiversidad presente en las zonas rurales colombianas debe convertirse en una gran oportunidad para generar riqueza y bienestar para todos los colombianos, y en especial para quienes habitan en dichas zonas. La oferta de bienes y servicios ambientales genera ingresos muy significativos para muchos países y regiones que disponen, incluso, de una biodiversidad menos generosa que la que Colombia tiene, y que en la actualidad desaprovecha. Con menos del 1% de la superficie continental del planeta, Colombia alberga cerca del 10% de la biodiversidad mundial. Es el primer país del mundo en diversidad de aves y anfibios, el segundo en especies endémicas de flora, el tercero en reptiles y el cuarto en mamíferos (Fondo Biocomercio Colombia, 2013). La belleza paisajística, en particular, debería ser la base de una dinámica actividad turística respetuosa con la naturaleza y con la sociedad de los territorios, que contribuya a dinamizar su economía y a ofrecer fuentes de ingresos dignas a muchos de sus habitantes, así como a la conservación y preservación de nuestra riqueza natural.

En dramático contraste con este inmenso potencial de generación de riqueza, desarrollo y bienestar, en las áreas rurales colombianas se registran los mayores índices de pobreza y de miseria, y los peores indicadores de desarrollo social y humano. Cerca de dos de cada tres habitantes rurales se encuentran en la pobreza, y más de una quinta parte en la indigencia o pobreza extrema. La pobreza es 2,3 veces más alta en los municipios predominantemente rurales que en los centros urbanos. En términos de otros indicadores sociales, la situación no es diferente: En salud, la mortalidad en menores de 5 años es de 17,3 por mil en centros urbanos y del 39 por mil en zonas rurales; en educación, el analfabetismo es mucho mayor en las áreas rurales (14,5% frente a 6,8% promedio nacional en mayores de 15 años), y el 70% de los niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar de básica y media viven en zonas rurales (DNP, 2010 y Perry, 2010).

En términos de cobertura y calidad, la situación no es mejor: la cobertura y la calidad del sistema de salud colombiano son menores en

las áreas rurales; la cobertura de riesgos profesionales y pensiones es insignificante, y la de todos los servicios públicos es deficiente y significativamente menor que en las áreas urbanas. Más aún, “la brecha urbano-rural ha crecido o se ha mantenido en todos los indicadores de pobreza, en particular en aquellos por carencia de ingreso autónomo”, como lo reconoce el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2010: 319).

De esta manera, en las zonas rurales colombianas se expresan con particular intensidad todos los problemas sociales que afectan a la sociedad colombiana, y sin cuya solución será difícil cimentar una paz y un desarrollo estables y sostenidos. Para lograrlo, y para aprovechar el enorme potencial de generación de riqueza que tienen las zonas rurales colombianas, es necesario saldar las dos grandes deudas históricas que tiene el país: la deuda con lo rural que se manifiesta en la baja inversión y atención que ha tenido por el marcado sesgo urbano del modelo de desarrollo, y la deuda con los pobres rurales que se expresa en la falta de estrategias y políticas integrales y duraderas de desarrollo rural que privilegien a los pequeños productores y, en especial, a los más pobres.

Lo anterior exige que, además de que se comprenda la importancia y el potencial de lo rural y se actúe en consecuencia, se ponga en práctica una política de desarrollo rural inclusiva y equitativa, que se construya desde los territorios teniendo en cuenta sus potencialidades y limitaciones y partiendo de los procesos y dinámicas que en ellos se presentan.

### **Desarrollo rural con enfoque territorial**

De acuerdo con las características y dinámicas de los territorios, a las comunidades rurales se les presentan diferentes alternativas para generar ingresos y mejorar sus condiciones de vida. Además de los puramente agropecuarios (bien sean por cuenta propia, en su parcela, o como jornaleros o asalariados) y de las fuentes de ingresos vinculadas a diferentes servicios que tradicionalmente se han prestado en estas zonas (v.g., comercio, transporte, etc.), se han venido desarrollando otras relacionadas con los nuevos servicios que en ellas se ofrecen (tales como turismo ecológico, rural y de aventura, servicios ambientales), con el desarrollo de industrias cercanas que requieren mano de obra o que contratan determinados bienes o servicios, etc.

Por su parte, la creciente urbanización del país, integración de los mercados y conectividad entre las diferentes zonas que lo componen, han conllevado una influencia cada vez mayor de las áreas urbanas en

el desarrollo de las comunidades rurales. Las zonas urbanas cercanas no solo se han convertido en el principal mercado para los productos agrícolas de las comunidades rurales, sino que tienen importantes relaciones con ellas en lo referente a la oferta de algunos servicios (transporte, comunicaciones, etc.), a la demanda y/o promoción de otros (turismo rural y ecológico), a la oferta de fuentes de trabajo no agrícola, etc. El crecimiento y desarrollo de ciudades grandes e intermedias incide de manera cada vez más determinante en las áreas rurales (en especial en las más cercanas, pero no solo en ellas). Simultáneamente, estas últimas se están revalorizando por su potencial productivo, de oferta de servicios ambientales y de conservación del paisaje y la biodiversidad y por la renovada importancia que están adquiriendo los temas alimentarios y relacionados con el agua.

Así, la asociación que durante algún tiempo se hizo entre lo rural y lo agropecuario ya no es apropiada. No solamente las fuentes de ingresos en las zonas rurales incluyen crecientemente actividades distintas a las agropecuarias<sup>2</sup> y las relaciones entre estas zonas y las ciudades se han incrementado y diversificado, sino que la visión de lo rural y de su desarrollo debe contemplar aspectos sociales, ambientales, demográficos, culturales, de infraestructura, etc., que cobijan otros sectores y otras miradas además de las puramente productivas.

En consecuencia, la estrategia de desarrollo rural debe pasar de una visión sectorial a una multisectorial, en la que se tengan en cuenta todos los sectores productivos y de servicios presentes en las zonas rurales, las condiciones ambientales del territorio, la dotación de activos productivos y de infraestructura, la prestación de servicios públicos y sociales, el fortalecimiento y protección del capital humano y la construcción de capital social.

2 No obstante, en Colombia los ingresos agropecuarios continúan siendo los más importantes y significativos en las poblaciones rurales (mucho más que en otros países latinoamericanos), como lo demuestran diferentes estudios. “El sector agropecuario continúa siendo el principal empleador del sector rural, con más del 60% de los ocupados, siguiendo en importancia el comercio (12%), los servicios (9%) y la industria (7%)” (Leibovich, Nigrinis y Ramos, 2006: 15). Según Perfetti (2009) “a finales del 2008, el 64,5% de los ocupados en el sector rural estaban dedicados a las actividades agropecuarias” (9).

El desarrollo rural debe construirse desde los territorios. El desarrollo de las comunidades rurales está altamente influenciado por las características y dinámicas del territorio en el que moran. Sin lugar a dudas las posibilidades de desarrollo son muy diferentes, por ejemplo, en una zona de agricultura comercial fuertemente integrada con mercados urbanos o de exportación, o en una de frontera agrícola, lejana a mercados dinámicos, con baja densidad poblacional e incipiente infraestructura física y social. Por lo tanto, las estrategias de desarrollo de las comunidades rurales deben ser diferenciadas: deben contemplar las características naturales, económicas, sociales, culturales y ambientales de sus territorios y las dinámicas que en ellos se presentan, y deben tener en cuenta las relaciones de las comunidades rurales con los otros actores del territorio (gubernamentales y no gubernamentales).

Asimismo, deben construirse a partir de los procesos, experiencias y deseos de los actores de ese territorio. Esto implica una construcción de abajo hacia arriba, con una muy fuerte participación de todos los actores presentes en ese territorio que tienen incidencia en lo rural, y muy especialmente de las comunidades que lo habitan. Ellos deben disponer de los espacios y los incentivos que les permitan desplegar sus iniciativas y creatividad para contribuir decididamente al desarrollo territorial. Además, deben ordenar el poblamiento y uso de su territorio, con base en unas normas y unas orientaciones de carácter general que debe trazar el Gobierno nacional. Este último, además, debe dirimir los conflictos de uso del suelo entre las actividades productivas (agrícolas, pecuarias, mineras, etc.) y de ellas con las de conservación ambiental y con otros usos.

El Gobierno nacional, por lo tanto, además de establecer las normas y orientaciones mencionadas, debe promover la formulación de programas de desarrollo rural con enfoque territorial –que contemplen toda la gama de actividades que pueden generar ingresos y empleo, y que tiendan a fortalecer el capital humano, social y físico– en los distintos territorios que componen la geografía nacional. Estos programas deben ser formulados y presentados por el conjunto de actores del territorio que tienen relación con las zonas rurales (organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil, gremios y empresas privadas, academia y autoridades territoriales), y el Gobierno nacional debe cofinanciarlos, dando prioridad a los de los territorios que más puedan contribuir a la reducción de la pobreza rural. Los contratos plan, o cualquier otro mecanismo de cofi-

nanciación, deben establecerse únicamente para programas que tengan esa conformación y formulación pluralista.

Por último, el desarrollo de los territorios y de sus zonas rurales requiere de una institucionalidad fuerte y moderna, altamente descentralizada y flexible (que se adapte a las particularidades territoriales), construida de abajo hacia arriba, en la que trabajen de manera armónica los sectores público, privado y social (sociedad civil, organizaciones sociales). El fortalecimiento de esta institucionalidad es fundamental para que los actores del territorio establezcan propósitos comunes y trabajen coordinadamente para lograrlos, para que definan un ordenamiento apropiado de su territorio, para un adecuado relacionamiento con los actores externos que facilite el aprovechamiento de las oportunidades existentes fuera del territorio (mercados, recursos, conocimientos, etc.) y para que las comunidades puedan participar del proceso y beneficiarse del desarrollo.

En consecuencia, el país requiere una profunda reforma institucional renovadora que permita contar con unas instituciones y unas normas que contribuyan a liderar el desarrollo rural de sus distintos territorios. Esta reforma debe cobijar tanto el ámbito nacional como los territoriales, y debe fortalecer tanto a las instituciones gubernamentales como a las no gubernamentales. En ella, se debe otorgar especial importancia a las estrategias tendientes a promover el desarrollo de capacidades en las comunidades rurales y en los demás actores del territorio, de manera que se desempeñen como ciudadanos activos, innovadores y conscientes de sus derechos y deberes.

### **Desarrollo rural con equidad**

Como se mencionó, en las áreas rurales existe un grave problema de pobreza y de indigencia, que permite afirmar que en Colombia “la pobreza tiene un marcado carácter rural” (Perfetti, 2009: 2; CRECE, 2007: 13), situación que está asociada con el escaso acceso de los habitantes rurales a activos productivos, como lo reconoce Planeación Nacional:

La incidencia de pobreza en las zonas rurales es más alta que en las zonas urbanas, y esto tiende a profundizarse más en la periferia. Lo anterior se debe a que existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población pobre rural superar las barreras que limitan la generación de ingresos suficientes y sostenibles. Estos factores se relacionan con: i) el bajo acceso a activos productivos (tierras, recursos hídricos y financiamiento)



en cantidades adecuadas para desarrollar sistemas productivos eficientes; y ii) las restricciones en el desarrollo de capacidades para gestionar dichos activos (DNP, 2010: 321).

Más aún, dado que la tierra es el principal activo productivo de la actividad agropecuaria, el acceso y el uso de la tierra son determinantes en la generación de ingresos en las áreas rurales (Deininger, Jin y Nagarajan, 2007).

El problema de la concentración de la propiedad territorial y del escaso acceso de la mayoría de los habitantes rurales a este y a otros factores productivos continúa vigente en la Colombia del siglo XXI. Los diferentes estudios muestran que la mayoría de las mejores tierras del país se encuentra en pocas manos, y que el acceso de la mayoría de los moradores rurales a tierras de buena calidad, con disponibilidad de agua y buena ubicación frente a los mercados es muy limitado. Más aún, todavía una significativa cantidad de las mejores tierras del país —planas, con agua y con infraestructura— continúa siendo utilizada en una ganadería poco tecnificada y poco productiva, mientras que millares de minifundistas se ubican en tierras de ladera a las que deben sobreexplotar. De esta forma, la concentración de la tierra tiene repercusiones considerables en su ineficiente aprovechamiento.

Algunas estadísticas ilustran sobre el problema<sup>3</sup>: En 2009 los propietarios de más de 200 hectáreas eran el 3,8% del total y usufructuaban el 41,1% del área catastral del país, mientras que el 39,3% de los propietarios, de menos de tres hectáreas, poseían únicamente el 3,7% de la misma. Según datos de la FAO, en una muestra de setenta países, Colombia tenía el onceavo Gini más alto en esta materia. Además, en los últimos veinte años la concentración de la propiedad territorial se ha incrementado en el país: el Gini de tierras (o predios) aumentó de 0,79 en 1988, a 0,8 en 2001 y a 0,87 en 2011.

Al parecer, este fenómeno está asociado con el grave problema de desplazamiento que ha sufrido la sociedad rural colombiana en los últimos quinquenios. Si bien es cierto que existen diferentes estimaciones del número de desplazados que hay en el país y de la cantidad de tierra que han perdido, la más reciente y completa encuesta que se ha hecho

3 IGAC, Universidad de los Andes, Universidad de Antioquia (2012) e Ibáñez, Gáfaró y Zarruk (2012).

sobre la materia<sup>4</sup> confirma que nos enfrentamos a un drama de enorme magnitud: entre 1980 y julio de 2010, 434 100 familias desplazadas se vieron obligadas a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente 6 638 195 hectáreas. De ellas, a la fecha de realización de la encuesta, solo se habían recuperado 495 493 hectáreas, de manera que 6 142 702 hectáreas continuaban abandonadas o despojadas. Aunque la encuesta no pretendía estimar la cantidad de estas tierras que pasaron a formar parte de grandes fundos, el 51,6% de las familias encuestadas que perdieron tierras informaron que sus parcelas y las de sus vecinos se han agrupado en manos de unos pocos grandes propietarios. El desplazamiento forzado, en consecuencia, ha conllevado a una mayor concentración de la propiedad territorial en Colombia y a incrementar dramáticamente la población desposeída en el país y en sus zonas rurales.

Dar acceso a los pobres a la tierra y a otros activos productivos contribuye de manera sustancial a reducir la pobreza, como lo han demostrado numerosos estudios<sup>5</sup>. Lipton (2009) incluso mostró que la gran reducción en la pobreza mundial que se registró entre 1950 y 2005, en que pasó de la mitad a un cuarto de la población, se debió más a las reformas agrarias que a otros fenómenos, como la Revolución Verde (Lipton, 2009: 1). Asimismo, señaló que los beneficios de una reforma agraria se deben en parte a sus efectos directos (incremento de ingresos de los pobres que logran acceder a más tierra) y en parte a sus impactos indirectos tales como el crecimiento en los salarios rurales y urbanos que se puede esperar de un incremento generalizado en la productividad marginal de muchas personas de bajos ingresos y en el incremento de la demanda total de trabajadores (incluido el trabajo propio). La reforma agraria, agregó, normalmente disminuye la inseguridad de ingresos, tanto porque incrementa los ingresos promedio de las familias beneficiarias, como porque las familias tienen más vías para suavizar caídas en los ingresos familiares que antes de la reforma o que los trabajadores sin tierra.

4 Se trata de la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, efectuada entre los meses de julio y agosto de 2010, que entrevistó a 10 433 hogares de personas desplazadas en 68 municipios y 26 departamentos.

5 Probablemente la más completa y minuciosa revisión de este tema se encuentra en Lipton (2009).

Asimismo, el Banco Mundial ha insistido recientemente en los efectos favorables de una más igualitaria distribución de la propiedad de la tierra rural en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la eficiente utilización de la tierra y otros recursos, y en los beneficios que en estos tópicos se pueden lograr con adecuados programas de redistribución de la propiedad de la tierra (Binswanger, Bourguignon y van den Brink, 2010)<sup>6</sup>. Más aún, el acceso a la tierra parece tener un impacto mucho mayor en la reducción de la pobreza rural que las transferencias monetarias (ej., transferencias de ingresos, condicionadas o no) como lo demuestran los estudios pioneros en la materia de Carter (Carter *et al.* 1996, 2009 y 2010).

Una mejor distribución de la propiedad territorial, además, contribuye a lograr un uso más eficiente de la tierra y de los otros recursos productivos y al crecimiento económico. Con frecuencia se olvida que los más diversos estudios han demostrado que la pequeña producción agropecuaria es más eficiente que la grande. Desde el estudio pionero de Sen (1962), seguido de los de Yotopoulos y Lau (1971), Berry y Cline (1979), Bhalla (1979), De Janvry (1981), Rao y Chotigeat (1985) y Carter (1984), las evidencias empíricas sobre los elevados niveles de productividad agrícola que generan pequeñas propiedades campesinas en países en desarrollo, mayores que los de la gran agricultura, fueron en aumento<sup>7</sup>. La FAO en 1966 en su Conferencia Mundial en Reforma Agraria y el Banco Mundial en un documento de política de 1975 (World Bank, 1975) insistieron en las evidencias sobre la relación inversa entre tamaño de las fincas y productividad agrícola.

Los estudios de caso y los ejercicios empíricos más recientes, elaborados para países en desarrollo tan disímiles como Nepal (Thapa, 2007; Adhikari y Bjørndal, 2009), Paquistán (Kausar Kiani, 2008), Paraguay (Masterson, 2007; Toledo, 2007), Moldavia (Lerman y Sutton, 2006; Cimpoeș y Lerman, 2007) y Nigeria (Shehu, Mishelia y Tashikalma, 2007), confirmaron también la mayor productividad de las explotaciones pequeñas respecto a las grandes. Posiblemente el análisis más completo

6 Los autores resaltan que “Hay significativa y creciente evidencia empírica de que programas de redistribución de la tierra bien enfocados tienen un impacto directo y sustancial en la reducción de la pobreza” (10).

7 Véase al respecto el recuento que hace Forero (2012).

sobre la relación inversa entre tamaño de las fincas y productividad en los países en desarrollo sea el reciente libro de Michael Lipton (2009). El autor revisa juiciosamente los argumentos y los ejemplos que soportan la existencia de esta relación y controvierte los que se han dado en contra de ella, o que han pretendido sostener que esta relación ya no es válida, después de la Revolución Verde o de los cambios que se han presentado en el sector en los últimos años<sup>8</sup>.

En el caso de Colombia, los trabajos de Berry recogieron evidencia que corrobora lo encontrado para otras regiones: que la pequeña agricultura hace un uso más eficiente de la tierra y de otros recursos naturales y que obtiene más producto por unidad de superficie que la grande (Berry, 1973; Berry y Cline, 1979)<sup>9</sup>. Asimismo, constataron que las pequeñas explotaciones tienen una mayor relación trabajo/tierra que las grandes (es decir, generan más empleo por unidad de área) y que la relación capital/tierra no sube proporcionalmente con el tamaño de las fincas. Igualmente, Tomich *et al.* (1995) mostraron que en Colombia –al igual que en África subsahariana, Asia y México– la pequeña producción registraba mayor productividad total de los factores que la grande (Tomich *et al.* 1995: 126). Un estudio reciente de Forero, Garay, Barberi, Ramírez y Gómez (2013) mostró que, incluso en condiciones de monocultivo, la productividad de la agricultura familiar es mayor o igual a la de la agricultura de mayor tamaño.

En síntesis, los más diversos estudios en los últimos cincuenta años han mostrado que la pequeña propiedad agrícola usa de manera más eficiente el suelo y otros recursos que la grande. Los principales argumentos están relacionados con un uso más intensivo del suelo y el agua por aprovechar económicamente la mayoría de la tierra que se posee

- 8 Incluso Lipton concluye que la mayor eficiencia de las pequeñas explotaciones es una de las causas fundamentales de que estén aumentando su participación en el área agrícola en algunos continentes: “el porcentaje de tierra en pequeñas fincas está creciendo en la mayor parte de África y Asia [...] esto no es ocasionado (como se menciona ampliamente) por el crecimiento en la población rural o por la productividad agrícola, sino por la mayor eficiencia relativa de las fincas pequeñas, y en algunos casos por reforma agraria.” (Lipton 2009: 7).
- 9 Incluso Berry y Cline (1979) estimaron que una reforma agraria que estableciera una estructura igualitaria de propiedad de la tierra podría incrementar en un 28% la producción agrícola colombiana.

(lo que no hace usualmente la gran propiedad) y debido a los sistemas productivos de múltiples cultivos y especies, con un uso más intensivo de la mano de obra (mayoritariamente familiar), una mayor productividad por trabajador y una mayor calidad del trabajo<sup>10</sup>, y con una mayor orientación hacia actividades productivas que utilizan más intensamente el suelo y la mano de obra.

De esta manera, la concentración de la propiedad territorial incide significativamente en los elevados niveles de pobreza rural y en el ineficiente uso de la tierra en Colombia. Es indispensable, en consecuencia, resolver el problema de los latifundios improductivos y de los microfundios inviables para impulsar un desarrollo agrícola y rural más competitivo, sostenible y equitativo. Para el efecto, se requiere que el Estado haga efectivas, con decisión, estrategias y herramientas que le permitan recuperar la propiedad de los predios que no cumplan con la función social y ecológica de la propiedad prevista en la Constitución Política, y que, en tal proceso, invierta la carga de la prueba, para que sean los latifundistas los que tengan que demostrar que la están cumpliendo y no el Gobierno, lo que en el pasado ha obstaculizado la aplicación de medidas en este sentido. Igualmente, el Estado debe contemplar la aplicación de cargas impositivas progresivas que penalicen el uso ineficiente del suelo y promuevan su adecuado aprovechamiento, en especial en los predios de mayor tamaño.

Con las tierras que adquiera por no cumplir la función social y ecológica de la propiedad, así como con las apropiadas ilegalmente que el Estado recupere (tanto públicas, como privadas) y las demás que formen parte o entren a formar parte del Fondo Agrario Nacional, se debe adelan-

10 Mientras que la gran producción se basa en trabajadores asalariados, en muchos casos ocasionales, que no tienen mayor compromiso personal con la actividad productiva, ni un conocimiento detallado del entorno natural de la explotación, y debe invertir considerables recursos en vigilar y monitorear la productividad de sus trabajadores, en la Agricultura familiar, AF, los trabajadores están conformados principalmente por mano de obra familiar que tiene un interés personal en los resultados de la actividad productiva, conoce en profundidad las condiciones naturales de la finca y hace una atención permanente y esmerada de sus cultivos y animales (véase al respecto, entre otros, Binswanger, Bourguignon y van den Brink, 2010: 12). Este factor es especialmente importante en la producción agropecuaria, donde se requiere una vigilancia permanente sobre cultivos y animales para actuar a tiempo frente a problemas sanitarios y climáticos que puedan afectar su desarrollo.

tar una activa política de promoción del acceso a la tierra de los pobres rurales, en cantidad y calidad suficientes para que puedan desarrollar su capacidad productiva y convertirse en pequeños empresarios del campo. Esta estrategia deberá ser complementada con acciones de recomposición del micro y minifundio y de apoyo integral a la agricultura familiar y a su asociatividad.

En efecto, el acceso a la tierra no basta para que los pobres rurales puedan superar su actual condición y se enruten por caminos de progreso y mejoramiento de su calidad de vida. Se requiere, asimismo, que cuenten con las capacidades para desarrollar actividades económicas factibles y rentables que les permitan aprovechar el potencial de sus factores de producción y su capacidad de trabajo y de generar riqueza. La política gubernamental y el acompañamiento de las entidades no gubernamentales deben orientarse en esta dirección.

Sin embargo, los recursos gubernamentales y los del sistema nacional de crédito se han orientado más a financiar y a otorgar ayudas y subsidios directos a los agricultores grandes que a apoyar el desarrollo de los pequeños. Como concluyen López, Garnica y Campillo (2010): “en el país cada vez se profundiza más la diferenciación entre el sector de agricultura comercial, que concentra la mayor parte de la tierra y recibe una proporción importante de las ayudas estatales directas, y el sector de agricultura de pequeña escala o de economía campesina, que abarca la mayor parte de productores (más del 80%) pero que no logra acceder, en la misma proporción, a los subsidios directos” (p. 24). Conclusión que parece coincidir con la de FAO y CAF (2007): “cabe subrayar que, al igual que muchos países de la región, el país adoptó tanto políticas de carácter sectorial orientadas a mejorar la competitividad de la agricultura, y en particular de los segmentos agroexportadores, como medidas de tipo compensatorio cuyo objetivo ha sido atender situaciones puntuales de las poblaciones más vulnerables, pero sin resolver los problemas de fondo asociados al mejoramiento de capacidades, el desarrollo de capital social y el acceso a los factores productivos”. Y agrega que se ha contado con “Políticas y subvenciones estatales de difícil acceso para muchos productores, lo cual conlleva su captura por parte de los grupos de interés más potentes y mejor organizados” (p. 39).

Además, la política en esta materia ha registrado numerosos fracasos, precisamente por basarse en subsidios puntuales y compartimentados y en apoyos de corto plazo a proyectos productivos, los cuales no son

adecuados para poblaciones pobres y vulnerables<sup>11</sup>, ya que desconocen, cuando menos, los siguientes aspectos:

- i) La complejidad de los procesos de desarrollo productivo y socioeconómico de las comunidades rurales, en los que intervienen e influyen múltiples factores sociales, culturales, biológicos y económicos, los cuales interactúan entre sí y se influyen mutuamente. Esto exige atención integral a sus distintos componentes.
- ii) La imposibilidad de lograr el desarrollo de las comunidades rurales, y la consolidación de sus emprendimientos, en el corto plazo.
- iii) La necesidad de concentrar los esfuerzos en el desarrollo de capacidades de las comunidades rurales.

Diversos estudios y documentos han intentado identificar los factores de éxito subyacentes en las experiencias nacionales e internacionales que han reportado resultados satisfactorios en procesos de desarrollo productivo y de emprendimientos empresariales de comunidades rurales<sup>12</sup>. En estos documentos, y en algunas evaluaciones de los programas que se han ejecutado en esta materia<sup>13</sup>, se destacan varios lineamientos importantes para estrategias y políticas de generación de ingresos rurales. Dentro de ellos vale la pena mencionar:

- a. La importancia de que las iniciativas que se apoyen contemplen los diferentes aspectos que inciden en el desarrollo socioeconómico de las comunidades, tanto en el área productiva y comercial, como en la

11 Como lo señala la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009a), al referirse a las razones para el fracaso de los programas en la materia: “las dificultades de adaptación de metodologías propias y programas dirigidos a personas y empresas no vulnerables, a una población que por sus condiciones requiere tanto más que una evaluación de viabilidad comercial y técnica de un plan de negocio, como es una sobre la viabilidad social y de plan de vida”.

12 Entre ellos vale la pena mencionar los de Julio Berdegú (2000), Ruralter (2005), Dirven y Perry (2004), Arias, Olórtegui y Salas (2007), Perry (2009), Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2010) y Garay, Perry y Barberi (2013).

13 Por ejemplo en Econometría (2008), Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2008) y Usaid (2009).



- social. Y que tengan en cuenta las diferentes fuentes de ingresos para ellas, y no únicamente las agropecuarias.
- b. La necesidad de que las comunidades cuenten con acompañamiento integral, que contemple las distintas aristas de su desarrollo y que se oriente al desarrollo de capacidades en las comunidades en todas ellas.
  - c. La importancia que se debe otorgar al tema de la asociatividad y de la construcción de capital social.
  - d. El énfasis que se debe poner en la participación activa de las comunidades, en su empoderamiento y en los aprendizajes que realicen en el proceso.
  - e. El otorgamiento de plazos más adecuados para la maduración de las iniciativas, es decir, la necesidad de pasar de los apoyos puntuales y de corto plazo a un acompañamiento de mediano plazo que contemple el desarrollo gradual de los procesos.

Con una estrategia que propenda por una mejor distribución de la tierra y que apoye de manera integral el fortalecimiento de la agricultura familiar, el país podrá producir, dentro de la actual frontera agrícola, los alimentos y las materias primas agropecuarias, forestales y piscícolas requeridas para su desarrollo y para la adecuada alimentación de los colombianos, y disponer de crecientes volúmenes de exportación que permitan revertir la tendencia al deterioro de la balanza comercial sectorial. Con ella, asimismo, se contribuirá a frenar la expansión irracional de la frontera agrícola del país en perjuicio de los bosques y selvas de los diversos territorios que conforman la geografía nacional, en los que se aloja una de las mayores biodiversidades del planeta.

Los anteriores esfuerzos deberán ser complementados con acciones inmediatas que busquen la formalización de los derechos de propiedad territorial en las zonas rurales, dado que un elevado porcentaje de los pequeños productores agropecuarios del país no cuenta con títulos de propiedad de sus parcelas debidamente registrados, lo que les dificulta su acceso al crédito y a diversos servicios gubernamentales. Por lo que la formalización de sus derechos reviste la mayor importancia.

## **Políticas para acrecentar la acumulación de capital humano, social y físico**

La precaria infraestructura existente en las áreas rurales del país dificulta el desarrollo socioeconómico de las comunidades que las habitan y atenta contra el mejoramiento de su calidad de vida y contra la competitividad de sus emprendimientos productivos. Mención especial merece la infraestructura de transporte: el principal medio de transporte de los productos agropecuarios es el más costoso de todos (el de carreteras), y el desarrollo de los medios más económicos –como el fluvial y el férreo– es muy incipiente en el país (Pérez, 2005: 16; DNP, 2010: 187). Pero, incluso en el carretero, las comparaciones internacionales muestran un atraso alarmante<sup>14</sup>.

Vale la pena destacar, asimismo, el preocupante rezago en que se encuentra el país en infraestructura para el control, manejo y aprovechamiento de las aguas. Las pocas obras de control de inundaciones, regulación de corrientes y establecimiento de drenajes que se han construido son claramente insuficientes para evitar que año tras año miles de hectáreas de cultivos de pequeños productores pobres –y aún de medianos y grandes– se pierdan por efecto del desbordamiento de ríos, quebradas, ciénagas y demás cuerpos de agua. Fenómeno que tiende a agudizarse como producto de la deforestación de las zonas de ladera y de las consecuencias del cambio climático, tal y como lo corroboraron dramáticamente las fuertes emergencias invernales que asolaron al país en el último lustro.

La infraestructura de servicios sociales y públicos es igualmente precaria. Los pobladores rurales cuentan con un servicio de acueducto y saneamiento básico deficiente, cuando existe, así se trate de viviendas nucleadas o dispersas. Los hospitales, centros de salud y centros educativos son insuficientes y, en general, cuentan con infraestructuras obsoletas y deterioradas. La conectividad es en extremo deficiente, lo que prácticamente imposibilita el indispensable uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).

<sup>14</sup> Colombia es uno de los países con menor número de kilómetros de carreteras por cada mil habitantes, cerca de 3,5, por debajo de países como Brasil (10), Costa Rica (9), Argentina (5,5), Chile (5,2) y Venezuela (4,1), entre otros. Pérez (2005). Menos del 50% de la red vial se encuentra en buen estado. (DNP, 2010: 188).

El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales y la competitividad de sus actividades productivas y de servicios requieren que el país haga cuantiosas inversiones en infraestructura de transporte (fluvial, férrea y vial), en control de inundaciones y regulación de corrientes y en infraestructura de servicios sociales y públicos en las áreas rurales. No obstante, es fundamental que previamente se haga un ordenamiento ambiental de los territorios colombianos, de manera que se determinen las áreas en las que puede haber actividad productiva y asentamientos humanos y las que deben ser objeto de protección y conservación.

Igualmente, el Estado debe garantizar la provisión de bienes públicos de buena calidad a todos los habitantes rurales: educación, salud, protección social, servicios públicos. No obstante, como se mencionó, la cobertura y la calidad de estos servicios es muy deficiente en las zonas rurales, incluso muy inferior a la existente en las áreas urbanas. Condición fundamental para que el país salde la deuda histórica que tiene con la ruralidad es que establezca políticas adecuadas para mejorar la cobertura, la calidad y la relevancia de los servicios educativos (preescolar, básica, técnica y superior) en estas áreas, y que adecúe calendarios, currículos y contenidos a las características y necesidades de cada territorio. Igualmente, que mejore la cobertura y calidad del sistema de salud y defina estrategias acordes con las condiciones rurales de los territorios, que pongan el énfasis en la prevención, reduzcan las distancias para acceder al servicio y que tengan en cuenta la epidemiología propia de cada zona. Que diseñe también políticas específicas para aumentar decididamente la incipiente cobertura de riesgos profesionales y pensiones en las áreas rurales del país. Debe establecerse la meta de llegar a una cobertura del 100% de la población rural en educación básica, salud, riesgos profesionales y pensión en un tiempo prudencial. Y se debe prestar especial atención a los derechos que tienen los grupos etarios vulnerables a contar con condiciones de vida dignas y saludables –atención preferencial a la primera infancia, protección social de la tercera edad, etc.– así como tener en cuenta las condiciones particularmente desfavorables que afrontan las mujeres en las áreas rurales.

Por otra parte, para estimular la producción agropecuaria, y en general las actividades de generación de ingresos rurales, el Estado debe –además de lo ya mencionado sobre infraestructura, educación, salud y protección social– definir políticas que promuevan la innovación tecnológica, que

garanticen la financiación integral de los proyectos productivos, que propicien la modernización de los mercados y que combatan las posiciones dominantes en ellos y los efectos nocivos de los bienes extranjeros subsidiados.

Una población rural educada y saludable, un sistema de innovación tecnológica dinámico y bien financiado, una infraestructura moderna y de buena calidad, una financiación acorde con las necesidades del sector productivo y a tasas competitivas y unos mercados eficientes y en los que se eviten los abusos de los más poderosos, constituyen la mejor estrategia para fomentar el pleno aprovechamiento del significativo potencial que tiene el país en la agricultura y en las demás actividades rurales. La inversión en estos campos contribuye más al desarrollo y dinámica del sector que el otorgamiento de subsidios puntuales y compartimentados, orientados a herramientas específicas de política sectorial.

Los recursos públicos en las zonas rurales deben concentrarse en los temas mencionados y en el apoyo a las comunidades rurales pobres para que desarrollen su capacidad productiva y puedan superar la pobreza.

Las anteriores son condiciones fundamentales para erradicar la pobreza rural. En conjunto con ellas, la principal vía para combatirla es el desarrollo de capacidades para generar ingresos y el acceso a activos productivos de los pobres rurales, como se señaló. Por el contrario, las políticas asistencialistas y paternalistas son perversas. En efecto, las políticas y estrategias que acostumbran a las comunidades rurales a vivir de las donaciones públicas o privadas, o que pretenden hacer las cosas por ellas, generan una mentalidad mendicante y pasiva que actúa en contra de sus posibilidades de desarrollo basadas en sus esfuerzos y capacidades.

## Conclusión

Pagar las deudas históricas que el país tiene con las áreas rurales y, en especial, con sus moradores más pobres es requisito indispensable para la construcción de una Colombia pacífica y desarrollada. Para lograrlo, debe prestarse particular atención a cuatro grandes tópicos:

- Promover el desarrollo de los diferentes territorios colombianos teniendo en cuenta sus características particulares y partiendo de las necesidades, intereses, dinámicas, iniciativas y propuestas de sus actores, y muy especialmente de sus comunidades rurales.
- Otorgar prioridad a los temas de equidad, desde lo relacionado con el acceso de los pobres rurales a la tierra y a los demás activos pro-

ductivos, hasta lo atinente a que las políticas y los recursos públicos se orienten fundamentalmente a beneficiarlos, y en particular a contribuir al desarrollo de sus capacidades y a facilitar su acceso a los mencionados activos.

- Establecer claras políticas orientadas a fortalecer los capitales humano, social y físico en las áreas rurales, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida en estas áreas y a reducir la brecha que presentan con las urbanas. Y asignar los recursos públicos necesarios para conseguirlo.
- Poner en marcha una profunda reforma institucional que fortalezca tanto la institucionalidad gubernamental como la no gubernamental, y tanto la territorial como la nacional y que promueva un papel más relevante de la sociedad de los territorios en el manejo y control de los asuntos públicos.

## Bibliografía

- Adhikari y Bjørndal (2009). *Measuring the Extent of Technical Inefficiency in Nepalese Agriculture Using SDF and DEA Models*. (Working Paper No. 28/09). Bergen (Noruega): Institute for Research in Economics and Business Administration.
- Arias, Olórtégui y Salas (2007). *Lecciones aprendidas sobre políticas de reconversión y modernización de la agricultura en América Latina*. Lima: IICA.
- Berdegú, J. (2000). *Cooperando para competir. Factores de éxito de las Empresas Asociativas Campesinas*. RIMISP.
- Bhalla (1979), "Farm size, Productivity and Technical Change in Indian Agriculture". En *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*. Berry and Cline (eds.) Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press
- Barrett, C., M.R. Carter and P.D. Little (2008). *Understanding and Reducing Persistent Poverty in Africa*. Routledge.
- Berry and Cline (1979). *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*. Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press.
- Berry, Albert (1973). "Land Distribution, Income Distribution and the Productive Efficiency of Colombian Agriculture". *Food Research Institute Studies*, Vol. XII, No. 3: 199-232.
- \_\_\_\_\_ (2010). "The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations". En *Distributive Justice in Transitions*. Bergsmo et al. (eds.). Oslo: Torkel Opsahl Publisher, PRIO.

- \_\_\_\_\_ (2012). *Pequeña agricultura, gran agricultura y minería*. Presentación en el foro de Series Colombia. Cartagena.
- Binswanger, Bourguignon and van den Brink (eds.) (2010). *Agricultural Land Redistribution*. Washington D.C.: World Bank.
- Carter, M. (1984). "Identification of the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity: An Empirical Analysis of Peasant Agricultural Production". *Oxford Economic Papers* No. 36: 131-145.
- Carter, M., D. Fletschner y P. Olinto (1996). *Does Land Titling Activate a Productivity- Promoting Land Market? Econometric Evidence from Rural Paraguay*. University of Wisconsin - Madison.
- Carter et al. (2009). *Asset vs. Cash Transfers, Evidence form South Africa*. University of Wisconsin - Madison.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Poverty and Land Redistribution: Quasi-Experimental Evidence from South Africa's LRAD program*.
- Cimpoies y Lerman (2007). *Land Policy and Farm Efficiency: The Lessons of Moldova*. (Discussion Paper No. 4.08). The Center for Agricultural Economic Research, The Hebrew University of Jerusalem.
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2009). *Avances en la construcción de lineamientos de política de generación de ingresos para la población desplazada*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Hacia una política de generación de empleo e ingresos para la población desplazada". En *El reto ante la tragedia del desplazamiento forzado: aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II*. Bogotá.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010). *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe 1960 – 2010*. Informe del Grupo de Memoria Histórica. Bogotá.
- Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos. (2007). *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009). *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Documento Conpes No. 3616.
- Corporación PBA (2009). *Algunas consideraciones sobre el trabajo de acompañamiento* (mimeo). Bogotá.
- Corte Constitucional (2009). *Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T- 025 de 2004*. Auto 008. 26 de enero.
- Crece (2007). *Pobreza rural: evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos*. Bogotá.

- Deininger, Jin, Nagarajan, H. K. (2007). *Efficiency and Equity Impact of Rural Land Rental Restrictions: Evidence from India*. (Working Paper No. 4324). Policy Research. World Bank.
- Deininger, K., Byerlee, D. (2010). *The Rise of Large-Scale Farms in Land-Abundant Developing Countries: Does it have a future?*, Washington, Banco Mundial. Disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW\\_Sept7\\_final\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf).
- De Janvry. (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press.
- Dirven, Martine y Perry, Santiago (2004). *Innovación participativa: experiencias con pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina*. Serie Desarrollo Productivo No. 159, octubre. Santiago de Chile: Cepal.
- Eckstein, Shlomo, Gordon Donald, Douglas Horton, and Thomas Carroll (1978). *Land Reform in Latin America; Bolivia, Chile, México, Perú and Venezuela*. (Working Paper No. 275). Washington, D.C.: World Bank.
- Econometría S. A. (2008). *Estudio de caracterización y sostenibilidad de los planes empresariales de generación de ingresos apoyados por el Convenio 082/07- ACCIÓN SOCIAL-CHF*. Informe final. Bogotá.
- FAO (2011). *Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012 -2015*, Santiago de Chile.
- FAO-BID (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. F. Soto Baquero; M. R. Fazzzone; C. Falconi (eds.). Santiago (Chile): Oficina Regional de la FAO para América Latina el Caribe.
- FAO, CAF (2007). *Colombia, nota de análisis sectorial, agricultura y desarrollo rural*. Roma.
- Fondo Biocomercio Colombia (2013). *Finanzas verdes: Colombia un país de retos*. Bogotá.
- Forero, J. (2010). El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá D.C.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Propuesta de investigación, eficiencia y productividad en la pequeña propiedad rural en Colombia*. Bogotá.
- Forero, Garay, Barberi, Ramírez, Gómez (2013). *La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. Resumen de resultados*. Presentado en el Seminario Efiagrícola. Bogotá.
- Forero, E. (2003). *El desplazamiento forzado en Colombia*. Kellogg – Woodrow Wilson International Center for Scholars Institute. Washington.
- Garay, Barberi, Cardona (2009). *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia*. Bogotá: OXFAM.



- Herrera, W. (2005). "Tierras incautadas para la reforma agraria: Restricciones y posibilidades". *Economía Colombiana*. Edición No. 309.
- Ibáñez, A., Querubín, P. (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Documento CEDE 2004-23. Bogotá.
- Ibáñez, Gáfaró, Zarruk (2012). *Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra*. Documentos CEDE No. 38, octubre.
- IGAC-Corpoica (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá.
- IGAC, Universidad de los Andes, Universidad de Antioquia (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Kausar, K. (2008). "Farm Size and Productivity in Pakistan". *European Journal of Social Sciences* vol. 7 (2).
- Kirchhoff, S., Ibáñez, A.M. (2001). *Displacement Due to Violence in Colombia: Determinants and Consequences at the Household Level*. ZEF-Discussion Papers on Development Policy No. 41. Bonn University.
- Leibovich, Nigrinis, Ramos (2006). "Caracterización del mercado laboral rural en Colombia". *Revista Banco de la República* No. 408. Bogotá.
- Lerman, Sutton (2006). *Productivity and Efficiency of Small and Large Farms in Moldova*. American Agricultural Economics Association Annual Meeting. Long Beach, California. July 23-26.
- Lipton, M. (2009). *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*. London: Routledge.
- López, Garnica, Campillo (2010). *La inversión pública en agricultura*. Bogotá.
- Masterson (2007). *Productivity, Technical Efficiency, and Farm Size in Paraguayan Agriculture*. (Working Paper No. 490). Research Scholar, The Levy Economics Institute of Bard College.
- Misión Paz (2001). *Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia*. Cali.
- Norton, R. (2004). *Política de desarrollo agrícola, Conceptos y principios*. Roma: FAO.
- Offstein, H., Caballero (2003). *Medición de la inequidad en la distribución de tierra rural y su relación con el recaudo de impuesto predial e indicadores de violencia en Colombia. La estructura de gastos y bienestar en los hogares rurales de Colombia*. Bogotá.
- PBEST Asesores Ltda., Hidroestudios y DHV Consultants. (2000). Estudio para el fortalecimiento institucional de la adecuación de tierras en Colombia. Bogotá.
- PNUD. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza, Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá.

- Pérez, G. (2005). *La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Cartagena: Banco de la República.
- Perfetti, J. (2009). *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia*, Documento de trabajo No. 43. Santiago, Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP.
- Perry, S. (2004). "Working with smallholders towards achieving sustainable development: The Foundation for the Participatory and Sustainable Development of the Small Farmers (PBA Foundation)". *Policy Matters*.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Reconversión productiva de la agricultura andina*. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Propuestas de política para la generación de ingresos rurales para la población desplazada*. Elaborado para la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2010). *La pobreza rural en Colombia*. Bogotá.
- Perry, Barberi, Garay (2013). "Propuestas de política pública para el desarrollo de la economía campesina en Colombia". En *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia, problemáticas y retos actuales*. Bogotá.
- Pretty, Bossio, Dixon, Hine, Penning de Vries, Morrison (2006). "Resource-Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries". *Environmental Science & Technology* Vol. 40(4).
- Ramírez, M. (1998). "Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia". *Planeación & Desarrollo*. Volumen. XXIX / Número 2, abril-junio.
- Rao, Chotigeat (1985). "The Inverse Relationship Between Size of Land Holdings and Agricultural Productivity". *American Journal of Agricultural Economics* No. 63(3).
- Reyes, A., Bejarano, A. (1998). "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea." *Análisis Político* 5: 6-27.
- Ronderos, M. (2010). "Lo mejor y lo más débil del sistema de salud colombiano, entrevista con los expertos mundiales Norman Daniels, Thomas Bossert y William Hsiao". *Semana.com*, diciembre.
- Rosset, P. (1999). *The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture*. Oakland, USA: Institute for Food and Development Policy.
- Ruralter (2005). *Estudio regional sobre factores de éxito de Empresas Asociativas Rurales*.
- Shehu, Mishelia, Tashikalma, (2007). "Analysis of Technical Efficiency of Small-scale Rain-fed Upland Rice Farmers in North-west Agricultural Zone of Adamawa State, Nigeria". *Journal of Agricultural and Social Science*.
- Sen, A. (1962). "An Aspect of Indian Agriculture". *Economic Weekly* 14.

- Thapa. (2007). *The Relationship between Farm Size and Productivity: Empirical Evidence from the Nepalese Mid-hills*, Contributed paper prepared for presentation at the 106th seminar of the EAEE, 25 - 27. Montpellier, France.
- Tomich, Thomas, P., Kilby, P., Johnston, B. (1995). *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Ithaca, USA: Cornell University Press.
- Toledo, M. (2007). *Farm Size-Productivity Relationships in Paraguay's Agricultural Sector: Evidence from the 2000/2001 National Household Survey*, (Working Paper No. 11). Programme on Latin America and the Caribbean. University of Toronto.
- Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2008). *Informe final. Evaluación de Programas de generación de empleo e ingresos*. Presentado a la Usaid.
- Usaid (2009). *Request for Applications (RFA) Number 514-09-000005*.
- World Bank (1975), *Land Reform-Sector Policy Paper*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Yotopoulos y Lau (1971). "A Test for Relative Efficiency and Application of Indian Agriculture". *American Economic Review* No. 61.

## Posibilidades e interrogantes de las propuestas de las FARC sobre participación política

Fernán E. González  
Víctor Barrera\*

Una de las continuidades del discurso histórico de las FARC ha sido la denuncia del carácter cerrado del régimen político colombiano, al que han tildado una y otra vez de oligárquico, excluyente e ilegítimo. Ese cierre ha sido aducido generalmente por los grupos insurgentes como la justificación de la opción armada. Incluso en documentos recientes, como el publicado el 27 de agosto de 2013, sobre “participación política para la democratización real [...]”, los delegados de las FARC insistían en que el sistema político y de representación electoral de Colombia no expresaba “las aspiraciones democráticas de la sociedad, dadas sus configuraciones fraudulentas y su precaria legitimidad”; de ahí deducían la necesidad de crear “los correspondientes diseños institucionales” para garantizar la participación política y social en el proceso de la política pública”. Para avanzar en esa dirección, proponían conformar un “consejo nacional de la política pública democrática y participativa, con representación de los trabajadores organizados, las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, y los demás sectores sociales excluidos, especialmente jóvenes y mujeres, además de los representantes del Gobierno, el poder legislativo y los gremios económicos<sup>1</sup>.”

Sin embargo, un análisis de sus propuestas mostraría cierta dualidad de modelos políticos, que puede ser aprovechada por los enemigos de la negociación para bloquear el proceso pero también pueden terminar por hacer difícil o casi imposible la inserción de las FARC en el mundo político realmente existente, que, a pesar de sus evidentes problemas y tensiones, podría permitir el seguir caminando hacia una mejor democracia. En ese sentido, una agenda maximalista que pretendiera colgar a los acuerdos

\* Investigadores del Centro de Investigación y Educación popular/ Programa por la Paz, (Cinep /PPP).

1 “Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional. Siete propuestas mínimas de estímulo a la participación política y social en el proceso de la política pública y de la planeación y, en especial de la política económica” (ODDR, 2013a).

la solución de todos los problemas de la sociedad colombiana terminaría, paradójicamente, por bloquear la inclusión de los grupos insurgentes en la vida política realmente existente. De ahí que la salida realista tendría que ser la construcción paulatina y gradual de condiciones que permitan tanto un desarrollo normal de la actividad política en las regiones afectadas por el conflicto armado como la superación de las miradas polarizadas y polarizadas de la política, basadas en la contraposición entre amigos y enemigos absolutos, para pasar a una política basada en la confrontación entre adversarios, que pueden ir construyendo gradualmente salidas negociadas para los problemas de la sociedad.

### **Los modelos políticos subyacentes de las propuestas de las FARC**

La tradicional insistencia de las FARC, antes señalada, en un modelo corporatista de representación hace evidente la importancia del segundo punto de la agenda de negociación, centrada en los mecanismos de garantías para la participación política de la oposición en general y, más particularmente, de los nuevos movimientos que surjan del eventual acuerdo de paz en la democracia representativa realmente existente. Según el comunicado conjunto de las delegaciones del Gobierno y las FARC, emitido el 10 de agosto de 2013, se habían discutido propuestas en ese sentido, pasando revista a diversos mecanismos de participación ciudadana, el acceso a los medios de comunicación masiva, la seguridad de los participantes en la vida política (ODDR, 2013a).

En el mismo sentido, la rueda de prensa realizada al final del ciclo duodécimo de las conversaciones, publicada el 10 de agosto de 2013, reconocía “avances significativos” en la discusión de este tema y reconocía coincidencias con los aportes de los expertos académicos que los visitaron, especialmente en cuanto a la necesidad de “buscar un modelo incluyente de democracia, que no acabe con la confrontación de las ideas, pero que nos saque de la guerra” y de la necesidad de la oposición política y de la movilización social como “eficaz contrapeso a los grupos de poder”. Coincidían también en que en el país había “un descrédito creciente de la política”, que los llevaba a convocar “a un acuerdo de voluntades para refundarla y reinventarla, para que nos sirva a todos, “especialmente a las mayorías ignoradas”.

Para eso, presentaban diez propuestas mínimas, encaminadas a la reestructuración democrática del Estado, la creación del poder popular, los límites a la concentración del poder, el rediseño del orden jurídico-

económico, la reforma democrática de la justicia, la reforma política democrática electoral, al lado de la creación de una circunscripción de paz, la conformación legal de un nuevo movimiento político, la democratización de la propiedad de los medios de comunicación, el fortalecimiento de la propiedad pública estatal y comunitaria, el ordenamiento territorial para la democratización y la participación política y social. En lo institucional, proponían la conformación de la Cámara territorial que asumiera “la voz olvidada de las regiones” y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, que era considerada como la única salida, “la fuente de toda autoridad, el *súmmum* de la autoridad del pueblo y expresión de la soberanía nacional (ODDR, 2013b). Los medios destacaban las propuestas de eliminación del carácter presidencialista del Estado y de elección popular de los jefes de los organismos de control.

Este contraste entre los temas, muy acotados, de la agenda minimalista de las conversaciones de La Habana y las propuestas generales de corte maximalista que los voceros de las FARC suelen estar presentando a la opinión pública nacional e internacional está profundizando la desconfianza, bastante generalizada, de la opinión pública nacional frente al tema de la eventual participación política de los eventuales reinsertados, que se ha visto acrecentada por el secretismo de las conversaciones. La respuesta a esta dualidad, tanto por parte de los negociadores del Gobierno como del propio presidente Santos, ha sido afirmar claramente la distinción entre lo que se está discutiendo en La Habana y lo que los voceros de las FARC están presentando ante los medios de opinión.

Aunque habría que reconocer el carácter legítimo que tiene la presentación de esta agenda maximalista como un bosquejo de las propuestas del programa político que eventualmente este grupo presentaría a la consideración de la sociedad colombiana, que no estaría ya respaldado por las armas sino por la discusión de ideas. Sin embargo, el problema resultante, cuya responsabilidad recae tanto en la tendencia de los medios a producir noticias espectaculares como en las ilusiones de algunos de los asesores de oficio de las FARC, es que el tren nacional puede terminar por descarrilar el tren de La Habana, al profundizar la casi general animadversión de la población colombiana frente a las FARC.

Este peligro se hace evidente en la presentación que hacen los medios de comunicación, que muestran las propuestas de las FARC como un “nuevo empeño por ampliar la agenda acordada” para referirse a temas que implicaban “una transformación de la estructura del Estado y el

cambio de las formas políticas, económicas y militares”. Sin embargo, otros señalaban que el discurso más agresivo de las FARC se dirigía a convencer a sus bases y simpatizantes de que no se trataba de una rendición (*El Tiempo*, 2013a). Para Antonio Navarro Wolff, los temores exagerados de algunos analistas opuestos al proceso frente a la presencia de la insurgencia habrían de ser leídos como una estrategia política para asustar a la gente con una sobrevaloración de la fuerza política que tendrían las FARC en la vida política y social del país (*El Colombiano*, 2103).

### **Una lectura complotista de la movilización social como respaldo social a las FARC**

Este manejo político, que busca atemorizar a la población con la exageración de la fuerza de las FARC, es evidente en la presentación complotista de algunos analistas cercanos al uribismo, como Plinio Apuleyo Mendoza, insistían en que eran inadmisibles las exigencias de las FARC que se encaminaban “a modificar el Estado a su antojo y obtener un reparto del poder que les permita incluso control sobre medios de comunicación” (Mendoza, 2103a).

A propósito de la discusión sobre las zonas de reserva campesina, este autor pretendía develar “la estrategia secreta de las FARC”; según él, los severos golpes militares infligidos a esta guerrilla fueron convenciendo a Alfonso Cano de que la lucha armada no era definitivamente la vía para llegar al poder. Por ello, adoptaron su Plan Renacer, que comprendía “instrumentos políticos, económicos y sociales de peligroso alcance”, basándose en el PC3 (Partido Comunista Colombiano Clandestino), las milicias bolivarianas y la Marcha Patriótica, capaces “de movilizar huestes desde la Guajira hasta los confines amazónicos”; a las que se sumarían poblaciones del Cauca y otras zonas del Pacífico, “los resguardos indígenas y las comunidades afrodescendientes bajo su influencia y control”. Gracias a “estos brazos políticos” y los recursos del narcotráfico y de la minería ilegal, las FARC han logrado dominar políticamente esas zonas, que antes dominaban “con el único poder intimidatorio de las armas”. Esas regiones se extienden “no solo en el Pacífico, sino en el Putumayo, Caquetá, Vichada, Arauca y Catatumbo”; en el Catatumbo han logrado “la captura de la protesta social” mediante la penetración en sindicatos, organizaciones sociales, grupos de campesinos desplazados, a los que se suma la violencia de los milicianos de las FARC. Como resultado de esta



combinación de grupos, han logrado producir una explosión simultánea de movimientos de protesta en las más diversas regiones del país para que los negociadores de las FARC en La Habana puedan “hacerse sentir como una contraparte de igual poder y fuerza que el propio Estado”.

Según este autor, su lectura complotista no es “tan delirante como parece”, sino que las FARC se estarían beneficiando del descrédito del mundo político, debido al clientelismo, la corrupción, lo mismo que de la ausencia de partidos fuertes, la debilidad del Estado, la división entre santistas y uribistas, así como del “arma más inquietante de las FARC”: su infiltración en la justicia, que ha logrado “crear una aguda zozobra en las Fuerzas Armadas”. A todo esto se suma el contexto continental favorable producido por los gobiernos del llamado socialismo del siglo XXI. En conclusión, la presencia de las FARC en el mundo político y el cese del conflicto armado representan un peligro mayor que la lucha violenta: “no es descartable que las FARC busquen el cese del conflicto armado, pero a condición de venderlo como quien quiere salir de un carro viejo, tratando de lograr por él el mejor precio posible”. El desenlace del proceso, que el gobierno y el mundo miran muy positivamente, puede ser el riesgo de encontrarnos con “unas FARC dueñas de amplias zonas del territorio, con un partido político de insospechada fuerza” y la posibilidad de que llegue al poder un “outsider”, aparentemente inofensivo, como ha ocurrido en Venezuela, Bolivia y Ecuador, que les abra a las FARC “las puertas del poder” (Mendoza, 2103b).

La misma lectura complotista aparece en el artículo de Vicente Torrijos, titulado “El rompecabezas de las FARC”, que busca interpretar las que considera las líneas maestras y principales pretensiones de esa organización, que incluirían la cooperación activa a la reelección del presidente Santos, incluyendo la posibilidad de un vicepresidente representante de las FARC, una representación significativa en los cuerpos colegiados mediante las circunscripciones especiales de paz, la discusión sobre el futuro de las fuerzas militares, el máximo posible de impunidad mediante medidas de justicia transicional. A esto se sumaría la formulación de iniciativas de movilización social para legitimar a los movimientos políticos asociados a la causa revolucionaria, que califica como “insurgencia no armada”, la presión incluso armada sobre la población, para desembocar una asamblea constituyente, que vaya más allá de la simple refrendación de los acuerdos para hacer posible “la auténtica refundación del Estado de acuerdo con los parámetros del Socialismo del Siglo XXI” (Torrijos, 2013a).

Esta lectura de las propuestas de las FARC como parte de un complot cuidadosamente planeado de antemano aparece en otros artículos del mismo autor, que contraponen el entreguismo de toda suerte de privilegios a las FARC para refundar al Estado al “soberanismo” (sic), que rechaza “la trampa subversiva”, enfatiza la seguridad y protección de las libertades y propone un Estado comunitario con reformas sociales que no premien a los terroristas. El entreguismo de la “gran piñata” concede a los terroristas “el estatus de redentora de la patria”, “la absoluta impunidad” y la “glorificación del terrorismo”. Por eso, el autor se pregunta qué estatuto de la oposición puede construirse con los auténticos demócratas, dado “el ambiente de cómplice fraternidad que se respira en Cuba y en Palacio”, que hace que las FARC se hayan reservado ese tema “para perfeccionar la trampa, el terror y la piñata” (Torrijos, 2013d).

Otro de los artículos del mismo autor presentaba al gobierno de Santos como víctima del “síndrome de La Habana”, cercano al de Estocolmo. La primera característica de ese síndrome sería que tanto el Gobierno, “atrapado por la ilusión de paz”, como las FARC, reconocidas ahora como “interlocutor político válido”, terminen cooperando en “una refundación del Estado” sin que “la organización terrorista entregue las armas ni renuncie a la violencia”. Un segundo rasgo sería que “el Gobierno-rehén” y sus apoyos políticos cumplan a “pie juntillas”, los deseos de sus captores para poderse reelegir en medio de los actos violentos de la contraparte. Y, por último, los terroristas se presentarían como benefactores del Gobierno cautivo para evitar una escalada militar de los hechos (Torrijos: 2013a).

### **Las concepciones de las FARC sobre la democracia colombiana**

Esta mirada complotista de los sectores cercanos al uribismo sobre las negociaciones hace evidente que son contraproducentes los planteamientos de algunos voceros de las FARC que deslegitiman en bloque la democracia colombiana como “una vergüenza”, como lo señalaba Rodrigo Londoño Echeverri (“Timochenko”) en carta al presidente Santos. Según él, una simple ojeada a la prensa nacional, con noticias con los falsos positivos, las denuncias contra el embajador Urrutia por compra irregular de tierras y un caso de desplazamiento, la represión y criminalización de la protesta campesina en el Catatumbo, bastaría para concluir que la democracia colombiana es una vergüenza, por encima de los discursos: “Definitivamente el modelo de democracia que defiende la oligarquía de este país, no va más” (*Semana*, 2013). Sin embargo, una lectura más detallada del comunicado

muestra que la justicia colombiana había precisamente condenado a los militares acusados por falsos positivos, que la Defensoría del Pueblo había acompañado a los desplazados mencionados, que la Fiscalía Nacional estaba investigando si se habían presentado delitos en las movilizaciones (Jiménez, 2013). A esto habría que añadir que las medidas de control político en el Congreso habían llevado al embajador en Estados Unidos a presentar su renuncia, para concluir que la democracia colombiana, a pesar de sus severas limitaciones, funciona de alguna manera.

En el mismo sentido se refería Iván Márquez al sistema electoral colombiano, en diálogo con *Confidencial Colombia*: para él, sería una ingenuidad aceptar moverse en el sistema electoral colombiano, al que calificaba como “una emboscada”, pues las reglas del juego están diseñadas para que exista en Colombia “una democracia de fachada”. De ahí parte la propuesta de una asamblea constituyente popular, inspirada en las ideas de Jacobo Arenas, que convocaría a sectores sociales que elegirían directamente a sus representantes (*Confidencial Colombia*, 2013). En un sentido similar iba la insistencia reiterada en la propuesta de constituyente y su rechazo a la propuesta de referendo para la refrendación de los eventuales acuerdos, que aparece en el comunicado que anunciaba que las FARC se iban a tomar una pausa en las conversaciones para reflexionar sobre la propuesta del Gobierno (ODDR, 2013b).

Y las reflexiones “en tiempo de pausa” se quejaban de la iniciativa unilateral del Gobierno como “flagrante violación del Acuerdo General de La Habana”, por el cual se convertía en “juez y parte, siendo el Estado victimario y generador de la confrontación”. La aceptación del referendo implicaría aceptar una votación que, “por efecto de la desinformación y la manipulación a través de un procedimiento aparentemente democrático”, autorizaría a los considerados “buenos” a ser condescendientes y generosos con los que serían “los malos”. Por eso, consideran que aceptar esas reglas del juego sería “traicionar nuestra lucha, a nuestros comandantes fundadores que se vieron forzados a recurrir a las armas para no dejarse aniquilar por unas castas y partidos dominantes y para proteger intereses de masas enteras”. Y no van a cambiar “la verdad histórica” por un capricho coyuntural atado a intereses electorales. Y declaran que no quieren “el regalo de las curules” si el precio que hay que pagar es que “mientras algunos de los nuestros van al Congreso, a otros se le destine a ocupar sitios tras las rejas o condenados a la extradición (ODDR, 2013d).

Esta percepción sobre los orígenes del conflicto armado va acompañada, en este comunicado, por una afirmación que mira a la negociación de La Habana como el diálogo entre actores simétricos. Esta mirada supone cierta igualdad entre los dos grupos de negociadores, pues afirma que en la Mesa debe prevalecer “el principio de igualdad” entre las partes: “Ceder atribuciones, ya a una sola persona, ya a mecanismos inciertos, es colocarnos en condición de inferioridad respecto de la contraparte en el conflicto que ya aceptó responsabilidades derivadas de él”. El comunicado insiste en que “poner la suerte de una de las partes del conflicto en manos de un poder constituido que ha aceptado responsabilidad por acción y por omisión” no ofrece garantías para ese grupo. Sobre todo, afirma el mensaje, cuando “ese poder constituido es autor de un amañado marco jurídico para la paz que tiene entre ojos a las FARC-EP” en una coyuntura electoral que descalifica su propuesta” (ODDR, 2013c).

Estas críticas al marco jurídico para la paz son el objeto de varias reflexiones de los voceros de las FARC, en las que se quejaban de que el Gobierno nunca tuvo en cuenta sus planteamientos sobre el tema, que debería ser “producto de análisis y decisiones conjuntas”, sobre todo si se recuerda que los diálogos se llevan a cabo sin que la guerra haya terminado. Por eso, ellos no son “un proceso de sometimiento a la institucionalidad vigente, ni mucho menos un paso de la insurgencia hacia la capitulación”, porque en Colombia “no ha habido derrota de la contraparte, ni se vislumbra”. Y consideran que la aceptación del presidente Santos de la existencia de un conflicto interno armado “tiene implicaciones concretas que no se pueden eludir”, como el que las normas del derecho internacional humanitario se aplican a ambas partes por igual. Por eso, concluyen que la aceptación presidencial de responsabilidad por el conflicto “le quita al Estado la legitimidad necesaria para ser juez”: “No se puede ser juez y parte, [...] y mucho más, cuando la guerra persiste sin vencedor ni vencido” (ODDR, 2013e).

La idea de la responsabilidad del Estado y del país entero en el conflicto es retomada por la delegación de las FARC en su segunda reflexión sobre el marco jurídico, que culmina pidiendo un “día de reflexión y contrición” por parte de “todos los responsables por el conflicto social y armado”: los partidos tradicionales y los grupos que se han desprendido de ellos, el Estado en cabeza del presidente Santos y sus ministros, las cabezas de la fuerza pública y demás órganos constituidos, “quienes fueron las comandancias de fuerzas insurgentes hoy en retiro; los expresidentes, las

potencias extranjeras que han apoyado a los gobiernos en la guerra contra el pueblo, los excomandantes de fuerzas, y la Iglesia del régimen, que lo es del régimen, por no haber construido durante estos años pasados un verdadero púlpito de reconciliación y de paz” (ODDR, 2013f).

### **El fondo del problema: la concepción maniquea de la política**

El contraste entre la interpretación complotista de los analistas uribistas y la concepción de las FARC del conflicto, y las negociaciones como el diálogo entre actores simétricos y en igualdad de condiciones, ilustra las dificultades que se desprenden de la diferente manera como las partes consideran las posibilidades y riesgos de los diálogos de La Habana. Y, obviamente, se siguen moviendo en una concepción un tanto maniquea de la política como confrontación entre enemigos absolutos, un enfrentamiento entre el Bien y el Mal, sin matices ni puntos intermedios. El lenguaje adoptado por ambas partes no parece moverse dentro de una dinámica de enfrentamiento entre adversarios relativos, que comparten algunos puntos comunes y se distancian en otros, y reconocen cierto grado de legitimidad en el adversario. Pero conviene aclarar que este lenguaje amigo/enemigo, que obedece a un trasfondo maniqueo de la política, no es exclusivo de las FARC sino que se encuentra también en funcionarios del Gobierno, como el ministro del Interior y los altos mandos de los organismos estatales de seguridad como el Ejército y la Policía; y, en buena parte, de los analistas y de los medios masivos de comunicación.

Este trasfondo maniqueo de la política se enmarca dentro de una visión bipolar del mundo y de la sociedad, heredada de la Guerra Fría, pero reeditada recientemente por personajes como Bush y Uribe (del lado derecho) y Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Fidel y Raúl Castro. Estas visiones de la política y del mundo se encuentran tanto en los grupos de derecha como de izquierda y, obviamente, en muchos de los movimientos sociales, de diversa orientación. En varios de estos grupos se observa cierta tendencia antipolítica y antiestatista, con algunos visos de anarquismo populista, que interpreta la vida política como una contraposición entre pueblo y oligarquía, de la cual el Estado es un mero instrumento, en un acercamiento homogenizante al Estado y la Sociedad. Estas miradas traen como consecuencia un tibio apoyo de la izquierda y de los grupos políticos alternativos a las negociaciones de paz, al lado de una escasa proyección política y pública de las movilizaciones de la denominada Sociedad Civil, cuyos intereses inmediatistas de sus luchas (por la vivienda, salud, educa-

ción y servicios) no se consideran relacionados con la vida política ni con las negociaciones de La Habana, de manera inmediata.

Para complicar aún más la situación, esta visión maniquea de la sociedad ha impedido lograr un consenso de la sociedad colombiana sobre la naturaleza, el origen y las causas del conflicto armado, que se refleja en la negativa de Uribe Vélez y sus partidarios a reconocer cualquier atisbo de sentido político e ideológico a la lucha guerrillera, cuyas motivaciones quedan reducidas a la búsqueda de beneficios económicos por medio del narcotráfico, la extorsión y el secuestro. Esta negativa al reconocimiento del conflicto interno es el fondo de las divergencias entre Uribe y Santos, que se reeditan en los comentarios de los seguidores del primero, como José Félix Lafaurie, Vicente Torrijos, Saúl Hernández, Fernando Londoño, Paloma Valencia, Rafael Nieto Navia y Rafael Nieto Loaiza. Todos ellos se oponen a la negociación con las FARC porque afirman que no se puede conversar con delincuentes, pero en algunos de ellos puede observarse una soterrada y a veces explícita resistencia a las reformas que alteren el *statu quo*, particularmente en relación con el uso de la tierra para ganadería extensiva.

Este lenguaje confrontacional se ve reforzado porque generalmente no se asumen las consecuencias que se derivan de la decisión de dialogar en medio del conflicto. Esta decisión implica necesariamente que se seguirán presentando ataques y combates entre las partes confrontadas, sin que esto implique obligatoriamente falta de voluntad política por parte de ellas para buscar una salida negociada. Los problemas derivados de no asumir estas consecuencias se hacen evidentes en el doble rasero con el que se describen y analizan los hechos bélicos, que contraponen a los soldados de la patria asesinados en enfrentamientos aislados con los “narcoguerrilleros neutralizados” o “dados de baja” en los severos golpes que el Ejército viene propinando a la insurgencia.

Estos riesgos y contrastes, que expresan diferentes concepciones de política, se ven incrementados por otras diferencias conceptuales sobre el significado de la paz: las conversaciones de La Habana obedecen a una concepción *negativa* de paz, centrada en el cese del enfrentamiento armado, mientras que las exposiciones mediáticas de los voceros de las FARC se mueven en el marco de una concepción *positiva* de paz, ligada a transformaciones estructurales de la economía y la política, que no son objeto de la negociación pero que son percibidas como tales por el grueso de la opinión pública como tales. Y esta percepción está generando

do muchas inquietudes en buena parte de la sociedad colombiana, que puede perjudicar tanto la eventual refrendación política de los acuerdos como la actividad política posterior del grupo. Esta sobreexposición mediática, impulsada por la voracidad de los medios por la chiva y las sugerencias de algunos asesores externos de las FARC, es entendible dado el aislamiento que han tenido los líderes de las FARC frente a la opinión pública nacional e internacional en los últimos años. Pero puede dar al traste con las conversaciones al ir incrementado aún más la percepción bastante negativa que tiene el grueso de la opinión pública.

Para superar este doble rasero, proveniente de la concepción maniquea del conflicto y de la diversa concepción de paz que se maneja, es necesario ubicar los diálogos de La Habana dentro del proceso más largo, gradual y complejo, de la reconstrucción del país en lo político, social y económico, que garantice una paz sostenible y duradera. Para ello, debemos aprender a movernos en un camino, conflictivo y paulatino, donde habrá avances graduales, fracasos, incertidumbres y hasta retrocesos, sin esperar una solución definitiva, lograda de la noche a la mañana, de todos los problemas y conflictos que aquejan a la sociedad colombiana. Distinguiendo claramente lo que se puede esperar de los diálogos entre los representantes de las FARC y del Gobierno nacional, de las reformas sociales, políticas y económicas que el país necesita para responder a las causas profundas del conflicto. Estas reformas dependen del esfuerzo colectivo de la población colombiana para tramitar pacíficamente sus tensiones sociales en la arena de la política, para lo cual es un paso indispensable la terminación del actual enfrentamiento armado, seguido de la creación de condiciones que permitan abordar la discusión pública de esos problemas. Esto es, únicamente, lo que esperamos de los diálogos de La Habana, pero con la conciencia de que es solo un paso necesario para un proceso político más amplio.

### **La recuperación de la política como arte de lo posible**

De ahí se desprende la necesidad de recuperar la dimensión de la política como deliberación colectiva para construir gradualmente soluciones a los problemas sentidos, sin invocar una verdad y bien común absolutos que justifique la eliminación de los adversarios, pero tampoco apelando simplemente a imperativos técnicos de expertos que eliminen la deliberación pública sobre los problemas. Esta recuperación de la política, sin embargo, no se reduce tampoco a una estrategia pragmática basada en la



situación existente, sino que se refiere siempre a un componente utópico, la idea de *buen orden*, pues, en palabras de Norbert Lechner, solamente en relación a una imagen de sociedad perfecta, pero imposible de realizar, podemos descubrir la sociedad posible. Por eso, este autor descarta tanto la idea de la política como redención total de la sociedad impulsada por un caudillo o movimiento mesiánico en cruzada contra el mal, pero también nos previene contra exigirle a la actividad política metas imposibles de alcanzar pues hay que distinguir entre la dimensión utópica de la política como horizonte y su concepción como arte de lo posible. Solo así se puede diseñar un proyecto viable de la sociedad deseada a la luz del horizonte utópico, pero partiendo de la realidad existente, por limitada que nos parezca. Solo así la política puede ser una actividad colectiva de los ciudadanos comunes y corrientes, que no necesita de acciones sobrehumanas de héroes o santos (Lechner, 1986: 2-15).

Esta idea de la política construcción nunca alcanzada del orden, puede leerse también desde autores como Georges Balandier (1994: 65, 112, 147-148, 237), que intenta aplicar la teoría del caos a las ciencias sociales, mostrando cómo las crisis permiten captar mejor las dinámicas del movimiento de la sociedad, que se capta como “un orden aproximado y siempre amenazado”. Así, las crisis no son síntomas de una sociedad enferma, sino manifestaciones del modo normal de funcionamiento de la sociedad. En ese sentido, coincide con Estanislao Zuleta cuando nos invita a desconfiar de los sueños de orden de una vida idílica, la “mermelada sagrada” sin riesgos ni luchas, que proponen líderes mesiánicos o grupos políticos o religiosos de corte milenarista o mesiánico (Zuleta, 1994). Así, la recuperación de la política debe comenzar por la renuncia a la idea de comunidad armoniosa, sin conflictos y en equilibrio perfecto, logrado de una vez para siempre (González, 1997).

Para la recuperación de la política como construcción colectiva y parcial de orden, las FARC deberían distinguir claramente entre la agenda acotada de las conversaciones de La Habana y la agenda maximalista de las reformas que llevarían a la consideración de la opinión pública una vez reinsertados en la vida civil. Y situarse en la coyuntura concreta del contexto político y electoral en que tendrían que moverse, sin sobreestimar sus posibilidades, para ayudar a profundizar la democracia existente oxigenándola con el trámite de las demandas olvidadas de las poblaciones donde tienen presencia y la construcción y el mantenimiento de coaliciones políticas amplias y sostenibles que hagan viable la paz.

## Un llamado al realismo político

Este llamado al realismo político lo ha hecho Antonio Navarro Wolff de manera insistente, señalando que las FARC tendían a sobrevalorar su capacidad de presión sobre su contraparte. Según él, esa guerrilla es muy arrogante y mañosa, sobrevalora su fuerza y espera más de lo que pueden conseguir en una mesa de negociación; los diálogos no son para “hacer la revolución por contrato, no es para conseguir los logros por los que han luchado toda la vida”; para ello, tienen que ganar la guerra o las elecciones. Además, en contra de los temores de tener a personajes como “Timochenko” en el Congreso, la solución es fácil; al que no le guste, que no vote por él. Y opina que las posibilidades electorales de las FARC son mínimas, no les va a quedar nada fácil conseguir votos e imponer sus ideas en el Congreso. Su experiencia electoral sugiere que solo el M-19 logró algunos resultados, cosa que no hicieron ni el EPL ni el Quintín Lame. Por eso, concluye que se trata de una maniobra de la oposición para asustar a la gente “aumentando la posibilidad de las FARC en política” (*El Colombiano*, 2013). En una entrevista con *El Tiempo*, decía no entender a los que afirman que el proceso de paz quiere entregarle el Congreso a la guerrilla; solo le va a dar “la oportunidad de que salgan a conseguir votos, y eso no les va a quedar fácil, pese a que han demostrado tener una buena organización, con las marchas que se han hecho”. Y opina que sus figuras públicas “deben buscar el ‘chip’ para conseguir más apoyo público, pues cuando ya no tengan las armas dependerán de él” (*El Tiempo*, 2013b).

Pero ni Navarro ni otros políticos como Horacio Serpa Uribe consideraban que las propuestas concretas de las FARC fueran descabelladas: la abolición del sistema presidencialista, la reforma de la Cámara de Representantes y la elección popular directa de los jefes de los órganos de control, no representaban nada que no se hubiera venido discutiendo en el país desde tiempo atrás (*El Tiempo*, 2013a). Otros políticos más pragmáticos discutían sobre las condiciones más concretas de esa participación política: así, Víctor G. Ricardo, excomisionado de paz del gobierno de Pastrana, opinaba que sería viable que se otorgara representación parlamentaria no por tiempo indefinido, sino solo inicialmente, para someterse luego al juego normal de la democracia; descartaría una circunscripción especial y dejaría la determinación del número de curules a la negociación de La Habana. Para Horacio Serpa, las modalidades de la participación deberían quedar en manos de los negociadores, a los

que habría que otorgarles respaldo y confianza, sin estar interfiriendo con mensajes y propuestas individuales. Considera que lo ideal sería que se presentaran directamente a las elecciones, pero la proximidad de ellas los dejaría sin tiempo suficiente; por ello, se les podría otorgar una circunscripción especial, como se ha hecho antes en Colombia y en otras partes del mundo (*El Nuevo Siglo*, 2013).

Por su parte, León Valencia opinaba que debería dárseles a las FARC un cupo directo por dos o tres periodos para que puedan consolidar su proyecto político, dada la tradición política del país, difícil de modificar, y los grandes recursos de dineros que se mueven. Y propone que el número de curules sea el que tenía la Unión Patriótica: nueve senadores y cinco representantes. Así mismo, Alejo Vargas coincidía en que se les otorgaran curules directas por una vez en el número que se discuta en la Mesa, como se hizo con la Corriente de Renovación Socialista en tiempos de Gaviria, pero pensando en reformas futuras del sistema electoral que faciliten su participación. En cambio, Pedro Medellín se mostró opuesto a entregarles curules, temporales o permanentes: el escenario más viable es que se presenten a elecciones pues no tiene sentido otorgarles curules como si fuesen una minoría (*El Nuevo Siglo*, 2013).

Las posiciones de otros expertos en la materia electoral, como John Sudarsky (2013) y Felipe Botero (2013), tendían a mostrar que una de las propuestas más novedosas de las FARC, la Cámara Territorial que reemplazaría a la Cámara de Representantes, terminaría produciendo mayores desigualdades y distorsiones regionales que las del sistema actual. Según Londoño, la propuesta reduciría significativamente la representación de los departamentos más poblados y favorecería a las regiones con baja densidad demográfica, donde las FARC podrían tener eventualmente más apoyo electoral. Para Sudarsky, la propuesta agravaría cinco veces el problema de proporcionalidad que buscó eliminarse con la cifra repartidora: un voto en el Vaupés elegiría cien veces más que un voto en Bogotá. Esto empeoraría aún más el problema de la sobrerrepresentación existente del sector rural en el Congreso y aumentaría los incentivos para la compra de votos en esas regiones.

Más allá de las perspectivas meramente electorales de la participación política, sin embargo, las mayores preocupaciones de muchos tenían que ver con las condiciones concretas que podrían limitar la inserción de los insurgentes en el mundo político realmente existente en Colombia. El desafío que afrontaría el país sería el de cómo implementar el eventual

acuerdo sobre participación política entre la cúpula de las FARC y los negociadores del Gobierno en los ámbitos de las regiones, subregiones, localidades y sublocalidades, que han sido el principal escenario de los conflictos y de las masacres. Este desafío es mayor, dada la tradicional debilidad institucional del Estado en esos ámbitos, cuya contraparte natural es la tendencia hacia la autonomización de los poderes locales, existentes de hecho o de derecho, en los cuales se ha delegado tradicionalmente la autoridad estatal, dentro de la tendencia que hemos denominado, siguiendo a Charles Tilly, como “dominio indirecto del Estado”, que nuestras investigaciones han relacionado con la idea de “presencia diferenciada del Estado en el espacio y el tiempo”.

Desde la perspectiva del actor armado, se vislumbran al menos dos potenciales limitaciones que dificultarían la construcción de consensos alrededor del punto de participación política. La primera de ellas tiene que ver con la experiencia traumática que experimentó esta guerrilla cuando intentó participar en la política legal a través de la Unión Patriótica a finales de la década de 1980 y comienzo de 1990, que llevaría a pensar que una eventual inserción en política de esta guerrilla pudiera derivar en una nueva escalada de violencia. Aunque el argumento de la “combinación de todas las formas de lucha” ha terminado por convertirse en la explicación dominante del genocidio de este movimiento, atribuyéndole al grupo armado la culpa de su trágico fracaso político, lo cierto es que este fue más bien el resultado de la imposibilidad del Estado de garantizar las condiciones de seguridad necesarias y frenar la arremetida armada de distintos sectores de las élites regionales que vieron en la nueva fuerza política una amenaza real para el *statu quo*. Al lado de la dificultad histórica de una verdadera articulación entre los ámbitos nacionales, regionales y locales de la política, que hizo que las negociaciones nacionales no tuvieran en cuenta las particularidades de los poderes regionales y locales, cuya relativa autonomía les permitía combinar también todas las formas de lucha cuando se sintieron amenazados en sus ámbitos de poder.

Una segunda limitación está relacionada con la dificultad que tendrían las FARC para desempeñarse electoralmente en el actual sistema político. Contrario a las esperanzas y aires de cambio que generó la Unión Patriótica en un contexto nacional donde las FARC no tenían un nivel de desprestigio generalizado, el gran reto de la discusión de este punto en la Mesa de Conversaciones es cómo lidiar entre la animadversión

que despierta en diversos sectores de la sociedad y la legitimidad y poder político que por las vías de hecho ha logrado construir en varias regiones del país. Un poder político que, por paradójico que parezca, es su mayor debilidad, pues la consolidación de una base social materializada en los colonos, al ser una categoría social en transición, tenderá a desaparecer conforme se vaya cerrando la frontera agraria del país. En este sentido, de la disposición de las FARC de compaginar política y organizacionalmente con nuevas expresiones, como Marcha Patriótica, más allá de sus plataformas políticas como el PC3 o el Movimiento Bolivariano dependerá el capital político necesario para ingresar a la arena política legal.

### **El escenario territorial de la participación política**

Uno de los aspectos que más ha llamado la atención de la negociación que se adelanta en La Habana ha sido la dimensión territorial que se vislumbra en las apuestas y propuestas de paz de las dos partes sentadas en la Mesa. Y llama la atención precisamente porque las ideas de “región” y “territorio” han dejado ser simples recursos discursivos para convertirse, poco a poco, en la piedra angular de las estrategias tanto del Gobierno como de las FARC, en una fase de la negociación cuyo objetivo es construir la confianza suficiente que permita el tránsito de la guerrilla a la vida legal.

En varias oportunidades, los planeamientos del gobierno actual han insistido en la necesidad de enmarcar los esfuerzos de construcción de paz en un proceso de integración territorial que ayude a superar la histórica fragmentación del país y generar una dinámica constructiva desde las regiones con el apoyo de las comunidades. Por su parte, la insistencia de las FARC en la necesidad de profundizar el proceso de descentralización, fortalecer la democracia local y promover una mayor participación a este nivel dejan entrever que en el orden de preferencias de esta guerrilla la posibilidad de incidir en el juego político local se antepone a la posibilidad de agenciar transformaciones desde el sistema político nacional.

Esta necesidad de un enfoque territorial de la paz se ha hecho evidente en investigaciones anteriores realizadas por el Cinep, que han mostrado cómo el conflicto armado se ha desarrollado de manera desigual en el tiempo y en el espacio, siempre en relación de la manera diferenciada como las regiones se fueron configurando internamente y del modo desigual de su integración en la vida económica y política del país (González, Bolívar y Vásquez, 2002). Esta enorme variación de las dinámicas y

lógicas de la violencia asociada al conflicto, según los momentos y los espacios de la disputa armada, haría necesario un enfoque diferenciado de los procesos de paz según las particularidades regionales.

El acumulado investigativo de varias investigaciones del Cinep ha permitido construir una tipología territorial con aplicación a distintas escalas que permite pensar en la necesidad de que el Estado colombiano oriente sus acciones de forma diferenciada según las necesidades particulares que las regiones y localidades presentan. Se trata, incluso, de una diferenciación que ayuda a pensar no solo la posibilidad de construir acuerdos en la Mesa sino también en imaginar las medidas necesarias para hacer del posconflicto un escenario sostenible y estable.

El cuadro/resumen subsiguiente diferencia los tipos de territorios según la presencia institucional del Estado y las manifestaciones de violencia que se posibilita en este tipo de espacios. Así mismo señala cuáles son los principales retos que, de cara al proceso de negociación y las posibilidades de construcción de paz, enfrentarían estas regiones.

<b>Territorio</b>	<b>Características</b>	<b>Retos y soluciones</b>
Integrados	El Estado funciona más o menos de acuerdo con los parámetros normativos: ha logrado autonomizarse de la sociedad y funciona bajo instituciones impersonales que aseguran un control social y territorial gracias a que ha logrado garantizar el monopolio del uso legítimo de la violencia.	Opinión pública y legitimación del proceso de paz.
Semi-integrados	El Estado funciona a través de poderes locales y regionales históricamente constituidos. El ejercicio de la violencia se encuentra disperso entre varios sectores sociales y políticos de forma que el uso de este recurso funciona más bien bajo la lógica del oligopolio.	Cálculo político. Negociar con intermediarios y poderes locales. Hacerles rentable la paz.
Periféricos	Existe una precaria estatalización de las relaciones sociales y existen diversas fuentes de autoridad (entre ellas, por supuesto, los grupos armados) que lo emulan: asumen labores de control social, proveen bienes públicos, cobran impuestos y administran justicia	Legalizar órdenes sociales que históricamente han construido estos grupos armados.

Estas diferencias hacen que sean diferentes los desafíos y sus posibles soluciones en los territorios. En los *territorios más integrados* como las principales capitales del país, donde la población es mayoritariamente urbana y el conflicto armado ha sido más bien distante, el reto sería legitimar un proceso de paz que se adelanta con un grupo armado que se encuentra altamente desprestigiado ante la opinión pública. En cambio, en los territorios integrados a medias se impondría la necesidad tanto de la negociación política con los poderes realmente existentes como la mayor fortaleza de las instituciones locales y regionales, que deberían ser el resultado de nuevas coaliciones entre los grupos más reformistas y renovadores de la política local y regional y las organizaciones de la llamada sociedad civil, que normalmente se mueven dentro de concepciones comunitaristas, algo anarquistas, visiones antipolíticas de la política, con un carácter confrontacional, frente a las instituciones del Estado realmente existentes en localidades y regiones.

Para ello, habría que crear mecanismos de negociación concreta con los poderes locales y regionales realmente existentes, sean legales, ilegales, formales e informales, para que aprendan a apreciar las ventajas que les representaría un eventual proceso de paz para sus intereses particulares y a minimizar las consecuencias negativas que les acarrearía la competencia de la participación de los grupos insertados en la vida política concreta.

Para el éxito de estas negociaciones, hay que garantizar, de manera absoluta y explícita, que no se repetirá la llamada “combinación de las formas de lucha”, que acompañó a la creación de la Unión Patriótica. La combinación de los avances electorales que amenazaban a los poderes locales y regionales, con el apoyo armado de las FARC, al lado de las extorsiones y secuestros de estos grupos contra las élites sociales, políticas y económicas de algunas regiones, fue llevando a una confluencia nefasta entre políticos locales, grupos económicos tanto los tradicionalmente dominantes como los emergentes y cercanos a los grupos narcotraficantes y algunos mandos de las fuerzas estatales de seguridad en los niveles locales y regionales, que resultó en la conformación de grupos paramilitares, el fenómeno denominado como parapolítica o paraeconomía. El error histórico de las FARC y de sus aliados políticos fue el no haber previsto que su combinación de formas de lucha traería como consecuencia el que sus enemigos la adoptarían como la repuesta lógicamente previsible,



dada la tradicional tendencia de los grupos locales y regionales de poder a recurrir a grupos armados como respaldo de sus intereses.

Además, estas negociaciones con los poderes realmente existentes deberían ir acompañadas por un proceso profundo de reeducación política, tanto de los miembros de las FARC, como de la sociedad colombiana en general, que permita ir pasando de la política como confrontación amigo-enemigo a la política como diálogo y discusión entre adversarios. Esta reeducación debería ir llevando a una mirada despolarizada y despolarizante de los conflictos y de las partes confrontadas, que muestre tanto las complejidades y diferencias internas de polos supuestamente homogéneos como los diferentes contextos nacionales e internacionales en que surgen los conflictos, sus trasfondos políticos, económicos y sociales, la combinación entre decisiones voluntaristas de los actores involucrados y las contradicciones de carácter estructural en las cuales se realizan.

Otro desafío diferente se presentaría en las regiones de frontera agrícola abierta, donde las FARC han desempeñado un papel importante en la conformación de su territorialidad a través de un desempeño “cuasi-estatal” que se asemeja –guardadas las proporciones– más a un Estado de bienestar que a un Estado autoritario. En estos territorios, que denominamos periféricos, el Estado tiene una presencia precaria y las FARC han mostrado cierta capacidad de gestionar asuntos públicos, monopolizar el recurso de la violencia e, incluso, establecer el monopolio fiscal. Obviamente, en este tipo de regiones, la inserción política de las FARC tiene mayores probabilidades de éxito. Sin embargo, aquí la pregunta de fondo no es tanto cómo legalizar estos órdenes locales, sino cómo ir articulándolos a la institucionalidad estatal y garantizar que el acceso al poder político legal por parte de exguerrilleros no termine por convertirse en una limitación a eventuales minorías interesadas en el juego político. En estas regiones, habría que asegurar el respeto absoluto de los derechos de las minorías por parte de los grupos que accedan al poder local, tanto en el caso del control político de los grupos provenientes de la guerrilla, como en el caso de que el poder local siga en las manos de los que tradicionalmente lo han detentado.

Además, allí habría que ir diseñando mecanismos graduales de articulación de esas regiones a las dinámicas institucionales del Estado, partiendo de que la única forma de generar confianza y hábitos de competencia política no violentos reside en la práctica misma del ejercicio del poder, resultaría conveniente crear *regímenes excepcionales de cohabitación*

en el nivel local de forma que permita que sea la práctica concreta y la consecución de resultados tangibles los que alimenten la confianza en un marco donde los recursos de poder, simultáneamente, sean ampliados de suerte que incentive un juego político que no tiene porqué ser visto como si fuera un juego de suma cero.

Esta necesaria articulación de regiones consideradas periféricas, con las garantías mutuas y consiguiente reeducación política, tienen un condicionamiento fundamental: *el fortalecimiento sustancial de la institucionalidad local y regional*, tradicionalmente muy precaria, mediante una serie de reformas políticas, económicas y sociales, acompañadas por la participación efectiva de sectores reformistas y progresistas del orden local y regional. Esto supondría la superación de las tendencias predominantes en estos sectores, que tienden a veces a asumir actitudes de confrontación central frente a las instituciones estatales, nacionales o locales, dirigidas a crear proyectos alternativos, en una concepción antipolítica de la política, que se acerca a posiciones anarquistas, comunitaristas o corporatistas frente al Estado realmente existente.

En esa dirección, habría que pensar en el rediseño de las relaciones institucionales entre el Estado central, los departamentos, municipios, corregimientos y veredas, que podría conducir incluso a un reordenamiento del territorio y a la redefinición del papel de los gobernadores y asambleas departamentales. En efecto, las funciones de estos se han visto un tanto desdibujadas por la elección popular de alcaldes y gobernadores, que ha alterado los mecanismos de articulación entre la nación y las regiones que tradicionalmente se habían llevado a cabo por las maquinarias de los partidos tradicionales. El carácter predominantemente municipalista de la descentralización y la crisis de legitimidad de los partidos y movimientos políticos ha alterado esos mecanismos sin producir alternativas que los replacen.

Estas medidas, centradas en la dimensión política, deben ir sin embargo acompañadas por planes integrales de desarrollo rural para las regiones afectadas por el conflicto armado, aprovechando experiencias anteriores como el DRI, el PNR, las zonas de reserva campesina, y de fortalecimiento fiscal de los municipios de esas zonas, mediante reformas del catastro rural, del manejo de las regalías y de otros mecanismos de carácter redistributivo. Otras experiencias aprovechables en esa dirección serían las lecciones aprendidas por los logros y fracasos acumulados de iniciativas regionales y locales de desarrollo y paz, como el PDPM, los

PDP, los laboratorios de paz, las asambleas provinciales y organizaciones similares. Esas lecciones tienen que ver con lo económico pero también con lo social y lo político.

## Bibliografía

- Botero, Felipe (2013). “Las FARC y su propuesta para una nueva Cámara de Representantes”. *Razón Pública*. 18 de agosto de 2013.
- Confidencial Colombia (2013). “¿Pretenden que avancemos a la emboscada del sistema electoral?”. *Confidencial Colombia.com*. 28 de abril de 2013.
- El Colombiano (2013). “FARC sobrevaloran lo que pueden conseguir: Navarro”. *El Colombiano*. 13 de mayo de 2013: 4.
- El Nuevo Siglo (2013). “Curules para las FARC: ¿cuántas, cómo y cuándo?”. *El Nuevo Siglo*. 14 de agosto de 2013: 2A.
- El Tiempo (2013a). “Nuevo intento de FARC por ampliar la agenda”. *El Tiempo*. 20 de junio de 2013: 3.
- \_\_\_\_\_ (2013b). “Las FARC tienen que ganarse a la opinión pública”, *El Tiempo*. 16 de junio de 2013: 6.
- Estanislao Zuleta (1994). *El elogio de la dificultad*. Cali: Ed. Fundación Estanislao Zuleta.
- Georges Balandier (1994). *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales: Elogio de la fecundidad del movimiento*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- González, Fernán (1997). “Crisis o transición del sistema político”. *Contraversia 171*. Bogotá: Cinep.
- González, Fernán, Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo (2002). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Jiménez, Timoleón (2013). “La democracia colombiana es una vergüenza, Santos”. *Comunicados*. [Versión digital en <http://FARC-ep.co/>]
- Lechner, Norbert (1986). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Mendoza, Plinio Apuleyo (2013a). “La estrategia secreta de las FARC”. *El Tiempo*. 8 de agosto de 2013: 21.
- \_\_\_\_\_ (2013b). “Las elecciones y el proceso de paz. Riesgos a la vista”. *El Tiempo*. 16 de agosto de 2013: 21.
- ODDR (2013a). *Comunicado conjunto No. 21, La Habana, agosto 10 de 2013*. Reproducido por el Observatorio de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) de la Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_ (2013b). *Delegación de paz de las FARC-EP ha decidido hacer una pausa en la discusión de la Mesa, La Habana, 23 de agosto de 2013c*. Reproducido por el Observatorio de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) de la Universidad Nacional.

- ODDR (2013c). *Reflexiones en tiempos de pausa, La Habana, agosto 26 de 2013*. Reproducido por el Observatorio de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) de la Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_ (2013d). *Rueda de prensa: fin del ciclo No. 2, La Habana, 10 de agosto de 2013*. Reproducido por el Observatorio de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) de la Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_ (2013e). “*Sobre un marco jurídico fuera de contexto (Primera reflexión)*”, *La Habana, agosto 6 de 2013*. Reproducido por el Observatorio de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) de la Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_ (2013f). *Un marco jurídico fuera de contexto (Segunda reflexión)*, *La Habana, agosto 20 de 2013*. Reproducido por el Observatorio de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) de la Universidad Nacional.
- Semana (2013). ““Timochenko”: democracia colombiana es “una vergüenza””. *Semana*. 9 de julio de 2013.
- Sudarsky, John (2013). “Problemas a la vista. Sobre la propuesta electoral de las FARC”. *El Tiempo*. 21 de agosto de 2013: 27.
- Torrijos, Vicente (2013a) “El rompecabezas de las FARC”. *El Nuevo Siglo*. 26 de junio de 2013.
- \_\_\_\_\_ (2013b). “La gran piñata”. *El Nuevo Siglo*. 6 de agosto de 2013.
- \_\_\_\_\_ (2013c). “Síndrome de La Habana”. *El Nuevo Siglo*. 22 de agosto de 2013.

## Reforma política en perspectiva de paz

Marco Romero\*

El *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC se fundamenta en una serie de premisas, entre ellas, la necesidad de “ampliación de la democracia como condición para lograr bases sólidas de paz”. Esta consideración se refleja en el amplio espectro de problemáticas contempladas en la agenda común.

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del acuerdo final. Acceso a medios de comunicación.
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.
3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

141

En el presente documento se abordan algunos campos de propuesta en materia de reforma política, teniendo como punto de partida el espíritu de este acuerdo y el examen de los principales temas que han centrado la atención de los procesos de reforma política en los últimos veinte años en Colombia. En especial, interesan tres grandes temas: la democratización de la participación social, la democratización del régimen político y un llamado de atención sobre la necesidad de reexaminar y profundizar la dimensión territorial de la reforma política.

Para una mejor comprensión de su alcance, conviene hacer algunas precisiones. En primer lugar, no pretende hacer un examen exhaustivo de los diferentes contenidos de la agenda, aunque en algunos casos se establecen relaciones con otros subtemas que se consideran relevantes. En segundo lugar, no pretende examinar el conjunto de los temas de la reforma política, dada la necesidad de enfatizar algunos problemas estratégicos de la relación paz-democracia. En tercer lugar, no entra en

---

\* Profesor Asociado, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, miembro del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

la discusión compleja del mecanismo de refrendación o adopción de las reformas políticas que puedan surgir del proceso, pero se advierte que mientras algunos pueden resolverse mediante procesos de política pública, otros demandan cambios de tipo legal y constitucional. Finalmente, dado el énfasis en temas de reforma política, no se entra a examinar en profundidad la cuestión de la transformación de la insurgencia en un nuevo partido o movimiento político, pese a que se trata de uno de los temas de cuyo desenlace depende en buena medida el éxito de la paz negociada.

En el marco de la agenda pactada, la participación política de la insurgencia depende de un conjunto específico de acuerdos sobre dejación de armas, reincorporación de las FARC a la vida civil, las garantías de seguridad y sostenimiento de los excombatientes en el posconflicto armado, garantías de participación en procesos político electorales, la cuestión del delito político y los derechos de las víctimas de acciones de las guerrillas, del paramilitarismo y de agentes de Estado, la relación entre los tiempos del proceso de diálogo con los procesos electorales en curso, incluida la discusión sobre la eventual participación de las FARC en ellos, etc.

142

Si bien el acuerdo hace referencia a las garantías necesarias para el surgimiento de nuevos movimientos políticos tras la firma de los acuerdos de terminación del conflicto, su alcance no se restringe a las expresiones políticas que puedan surgir desde los grupos armados de hoy, sino que remite a las garantías generales de la participación política. Éstas incluyen el acceso a medios masivos de comunicación para las diferentes fuerzas políticas y temas de régimen político, tales como las relaciones entre Gobierno y oposición en un eventual posconflicto armado. Además, incluyen grandes temas como la participación ciudadana directa, las garantías de participación de los sectores sociales más vulnerables y la referencia al territorio como ámbito de participación

### **Democratización de la vida social**

La paz sostenible demanda el reconocimiento, la reconstrucción y la promoción de actores sociales y políticos de carácter colectivo, capaces de encauzar los conflictos sociales desde una perspectiva de movilización y de acción democrática.

En una sociedad atravesada por un conflicto armado de más de medio siglo, el desafío principal de la paz es la reconciliación y la reconstrucción del sentido político de la nación. El conflicto armado no solo ha signifi-

cado grandes costos económicos, sino que ha dejado un contingente de víctimas de más de seis millones de personas, ha golpeado y estigmatizado el liderazgo social y político, ha cerrado espacios de democracia especialmente en los territorios, ha creado profundas barreras de desconfianza y tiende a reproducir una cultura bélica y de polarización, que en no pocas ocasiones se instrumenta desde el punto de vista político.

Sin embargo, el costo principal radica quizá en que el conflicto y sus dinámicas han concentrado la atención del país a costa del debate democrático sobre cuestiones trascendentales como el modelo de desarrollo y sus relaciones con el medio ambiente, la diversidad cultural, el territorio, la equidad social, etc. La consecuencia es un laberinto en el cual se reproduce la conocida sentencia de don Fabio Echeverry Correa: “La economía va bien pero el país va mal”. Colombia es un país de renta media alta que siempre lidera el vergonzoso *ranking* de los países más inequitativos del mundo. Somos un país de grandes riquezas naturales pero también somos uno de los países con crecientes daños y conflictos ambientales y decenas de pueblos indígenas en vías de extinción. En América Latina representamos la continuidad institucional, pero a la vez somos un curioso ejemplo de encadenamiento de múltiples guerras civiles de larga duración. Colombia es un país que no ha logrado resolver múltiples conflictos y deudas sociales históricas y en esas condiciones enfrenta nuevos desafíos y riesgos derivados de su inserción en las dinámicas de la economía y la política global.

Todo esto indica que la paz democrática debe concebirse como un proceso en el cual se tiene que valorizar, reconstruir y potenciar la organización de los diferentes pueblos y sectores sociales, a efecto de que sean los protagonistas fundamentales de la solución de los conflictos y de agenciar las transformaciones que se requieren. La confianza en las armas debe ceder su lugar a la confianza en la democracia y la movilización social y política, pero este cambio demanda adoptar cambios muy importantes en materia de cultura política y de garantías para los movimientos sociales.

En el caso del movimiento sindical, por ejemplo, se sabe que han sido asesinados más de 3000 sindicalistas y que la tasa de afiliación sindical en Colombia hoy no llega al 4% (830 mil trabajadores aproximadamente), siendo que en los años setenta superaba el 14%. Los trabajadores sindicalizados han denunciado que, además de los daños causados por el conflicto armado, existe en Colombia una violencia antisindical más



profunda e incluso una cultura refractaria al reconocimiento de las libertades sindicales y al ejercicio de los derechos laborales (Iscod, Codhes, CUT, CTC, Fecode, 2013). Existe un abismo entre los derechos laborales y garantías sindicales, reconocidos constitucionalmente, y los discursos instalados muchas veces con el concurso de funcionarios públicos, en los que se presenta al sindicalismo como un obstáculo para el desarrollo económico y no como una pieza fundamental de la producción y la democracia.

El proceso de paz debe ser una oportunidad para llegar a acuerdos y procesos que respeten la organización y movilización autónoma de los trabajadores, la reforma de legislaciones, normativas y políticas públicas opuestas al trabajo digno, formal y justo, y la expresión organizada de los trabajadores públicos y privados. También se deben crear las condiciones para realizar ejercicios auténticos de diálogo social con el sector empresarial, de forma que se puedan transformar las tradicionales desconfianzas mutuas y, eventualmente, llegar a entendimientos sustantivos sobre la manera de establecer la relación entre procesos productivos y derechos laborales. En este sentido, las experiencias de países como Noruega o Suecia son un ejemplo excepcional de la manera como se pueden producir acuerdos sustantivos entre empresarios y trabajadores, agenciados por un Estado democrático, capaz de asegurar reglas incluyentes y derechos fundamentales.

El desarrollo y la democracia requieren que el fortalecimiento de actores sociales como el sindicalismo se convierta en una prioridad nacional. Colombia no puede olvidar, por ejemplo, que la existencia de Ecopetrol, que es el principal activo del país, se debe en buena parte a las luchas sindicales que se han opuesto a los intentos de privatización agenciados desde diferentes gobiernos.

Lo propio ocurre con los pueblos indígenas y afrodescendientes, tradicionalmente sometidos a la marginalidad y a procesos históricos de discriminación, los cuales, entre otras cosas, les han hecho más vulnerables a las consecuencias humanitarias del conflicto armado. El hecho de que los pobladores del Pacífico colombiano tengan los mayores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, del país o la declaratoria de la Corte Constitucional colombiana contenida en el auto No. 004 de 2008, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en el sentido de que existen más de 36 pueblos indígenas en vías de extinción, son indicadores incontestables de una realidad que no es compatible con el

sentido de nación incluyente propio de la Constitución de 1991. A esta situación de discriminación de facto, arraigada en la historia profunda de Colombia, se suman los riesgos contemporáneos del modelo minero y extractivo que se instala hoy en sus territorios, sin que hasta el momento se haya desarrollado un modelo de concertación que haga compatible la propiedad estatal del subsuelo con las necesidades de protección cultural, ambiental y territorial de estos pueblos y de sus territorios.

Por el contrario, la respuesta más frecuente de muchos líderes políticos, funcionarios e incluso de importantes medios de comunicación es la estigmatización del indígena o del afrodescendiente como grupos sociales antagónicos al desarrollo y no como sujetos de una manera propia de concebir el desarrollo. El desarrollo no puede concebirse desde dogmatismos ideológicos o tecnocráticos que excluyan de entrada a las visiones e intereses de los sujetos constitutivos de la nación colombiana y, por ello, la paz debe traducirse en un compromiso de todos los actores políticos (tradicionales y nuevos) con la protección efectiva de la diversidad cultural. Ello solo es posible a partir de procesos de consulta, concertación y participación efectiva de los pueblos étnicamente identificados y territorialmente establecidos y sus organizaciones. De nuevo, el problema del reconocimiento se torna fundamental, pero no puede ser un asunto simplemente formal, sino sustantivo, y esto quiere decir respaldo a sus procesos de movilización y participación democrática, desde un enfoque de ciudadanía cultural.

Un tercer ejemplo, que sin duda ha sido ampliamente discutido en la Mesa de Conversaciones, es la situación del campesinado. Como lo ha señalado el reciente informe Colombia Rural (PNUD, 2011), el país cuenta con un índice de ruralidad superior al 30% y los aportes del campesinado a la construcción de la economía, la cultura, el territorio están muy bien documentados. De hecho, estudios recientes (Garay, Forero, *et al.*, 2013) han mostrado una verdad ya tradicional en el mundo académico: el campesinado es un sujeto social que tiene una serie de atributos culturales y prácticas sociales que le proveen de una capacidad productiva, en muchos casos superior a las economías basadas en formatos de mediana y grande extensión. También se ha encontrado que en otras circunstancias son más competitivas las economías medianas y grandes por sus niveles de acceso al capital y los recursos técnicos. Lo que hace la diferencia es la manera como se resuelven cuestiones de acceso a la tierra, la escala productiva, las formas de asociatividad, la naturaleza de

los acuerdos sobre cadenas de comercialización, las dotaciones de bienes públicos y las políticas de accesos a recursos financieros y técnicos por parte del Estado. De hecho, en nuestro país, el gran latifundio ganadero ha sido objeto de privilegios desproporcionados y aun así el principal cuestionamiento que se hace al sector tiene que ver con sus limitados índices de productividad. Por el contrario, en muchas regiones, el campesinado prevalece, a pesar de estar situado en el margen de la política agropecuaria.

Pese a tanta evidencia histórica y académica, en Colombia prevalece una visión negativa del campesinado e incluso se han creado visiones míticas como la enunciada por el gobierno del presidente Uribe en el caso de la hacienda Carimagua, según el cual el campesinado no tiene capacidad productiva porque carece del capital y la tecnología suficiente. Como lo ha señalado Carlos Salgado (2002)<sup>1</sup>, en Colombia se ha instalado en el imaginario de la sociedad colombiana, el relato según el cual el campesinado y lo rural se identifican con el atraso, mientras el mundo urbano se presenta como símbolo de modernidad. Este imaginario se suma a políticas públicas que tradicionalmente han privilegiado a los grandes productores agrarios y a una realidad de conflicto que golpea con mayor severidad al campesinado y sus organizaciones, dado que son los sujetos más consistentes en el reclamo de una modernización agraria en un país con demasiados anacronismos ampliamente conocidos. Todos estos factores configuran una “falla de reconocimiento”, que debe ser transformada radicalmente, si se quiere un modelo agrario democrático incluyente, equitativo.

El desplazamiento forzado de las últimas décadas evidencia ante todo el grado de violencia que se ha ejercido contra el campesinado colombiano y en general contra los pobladores rurales, y la manera como han sido desvertebradas muchas de sus organizaciones y procesos organizativos. Por eso, en lugar de decidir la suerte del campesinado desde una política económica de tipo centralista y tecnocrático, se requiere crear las condiciones y garantías para su participación de este tanto en la vida política como en los procesos de transformación del modelo rural que

1 En este y otros trabajos, Salgado ha demostrado cómo esta falla de reconocimiento tiene un carácter multidimensional que se expresa en la cultura, el acceso al poder político, la crisis humanitaria y la distribución de los excedentes.

se desprendan del proceso de paz y de las políticas públicas del periodo posterior a los acuerdos.

En el caso del desplazamiento forzado, el país debe poner en marcha políticas ambiciosas que superen el tradicional asistencialismo y que aseguren soluciones duraderas de tipo rural y urbano, ya que el retorno constituye una decisión voluntaria de las personas desplazadas y sus familias. Pero no bastan las medidas económicas: se deben asegurar mecanismos excepcionales de participación política de las víctimas, que contribuyan a la reparación de los daños causados al liderazgo político y social. Se deben considerar figuras como las circunscripciones electorales especiales de carácter regional y local para la población desplazada y refugiada que decida retornar a sus territorios de origen. Este tipo de mecanismos permitiría la reconstrucción de liderazgos y la participación en las decisiones de política pública en el posconflicto.

Ahora bien, la cuestión de las garantías comprende tanto el derecho a la movilización social democrática, como a la reestructuración del tejido social campesino y la creación de condiciones que le permitan reactivar su potencial productivo y su organización social y política. Sin duda, este tema ha sido objeto de una amplia consideración en el marco del diálogo de paz, relativo al primer tema de la agenda pactada. Aun así, es importante llamar la atención sobre la relación entre el modelo de desarrollo rural y la democracia.

La paz se debe potenciar como una oportunidad para crear una democracia que vaya más allá de los mecanismos de participación política o electoral, ya sean de tipo representativo o participativo. La paz implica fortalecer, legitimar y dar un lugar central a estos movimientos sociales y a muchos otros que se vienen construyendo en Colombia pese a las restricciones del conflicto armado: las redes de mujeres, los colectivos defensores de derechos ambientales, los comunicadores, movimientos de libertades sexuales, de jóvenes, etc. La paz implica dejar de lado la guerra y situar los procesos de organización social y política como protagonistas de la construcción de país.

### **Avanzar en reformas del régimen político**

La profundización de la democracia precisa reformas del régimen político que aseguren la promoción de nuevos partidos y movimientos políticos, la ampliación del sistema de garantías para la participación

política y el ejercicio de la oposición y asegurar la imparcialidad de las autoridades electorales.

### ***Garantías para la oposición***

A diferencia de situaciones en las que una fuerza se impone como vencedora de una contienda bélica y, por consiguiente, determina un modelo de gobierno a su imagen y semejanza, el corolario de una paz negociada es la inclusión en el sistema de las fuerzas políticas en armas. Un conflicto armado de más de cincuenta años no solo expresa una tensión entre las vías institucionales y las extrainstitucionales para el acceso al poder, sino una extrema polarización del espectro político (un fracaso de inclusión política) y una profunda desconfianza, agravada por los daños que causa la guerra.

Desde este criterio, el sentido más profundo de la paz negociada tiene que ser el de estimular la lucha política democrática, lo cual conlleva la necesidad de asegurar que lo posterior al acuerdo de paz sea una experiencia efectiva de coexistencia de diferentes proyectos políticos y partidistas con bases sociales e intereses divergentes, provengan o no de las fuerzas contendientes durante el conflicto.

El principio de coexistencia es el primer desafío del posconflicto armado. La garantía más evidente por hacer es la protección de líderes sociales y políticos frente a agresiones violentas, ya que de ello depende la sostenibilidad de los acuerdos de terminación del conflicto. Una de las consecuencias más nefastas de los conflictos armados de larga duración es la precariedad de las garantías y la victimización de los liderazgos cívicos, sociales y políticos. Para ello se requiere una transición que literalmente sea obsesiva con el tema de las garantías para la participación política y social. Este aspecto se relaciona con un tema que será discutido en una etapa posterior del proceso, relativa a las condiciones y garantías de seguridad para la etapa de posconflicto. No se pueden dejar de advertir, sin embargo, las consecuencias presentes y futuras de una larga cultura de intolerancia, de la eventual persistencia de otros grupos armados que no acuerden la paz entre otros factores.

No todas las formas de coexistencia contribuyen a establecer una democracia pluralista y a evitar los conflictos armados. La experiencia colombiana del Frente Nacional (1957-1974) ha enseñado que, si bien ese modelo de coexistencia política fue muy importante para cerrar el conflicto entre liberales y conservadores, también fue una causa eficiente

de nuevos conflictos armados, dada su férrea pretensión de monopolizar el control del poder político en manos de los partidos tradicionales. El desafío de hoy no consiste solamente en lograr la transición de las armas a la política, sino en que los acuerdos de paz contribuyan a profundizar el principio de inclusión, como fundamento normativo y fáctico del sistema democrático, y esto demanda establecer sólidas garantías para la oposición, la participación y el pluralismo social y político.

En los sistemas representativos, el poder de Gobierno se concede transitoriamente a una mayoría electoral. Pero, en países con tradiciones autoritarias, el Gobierno de la mayoría entraña la tendencia al control autocrático del poder, si no se establecen las garantías para que la competencia política permita el acceso al poder de quienes transitoriamente ejercen la oposición. Desde este punto de vista, es de vital importancia la existencia de un sólido Estado de derecho y en especial de un sistema de garantías para la oposición.

Ahora bien, las garantías de la oposición buscan proteger el pluralismo, porque la oposición es una situación circunstancial de las fuerzas que no obtienen el mandato de ser Gobierno, independientemente de su programa político. El ideal de un pacto político democrático consiste en articular adecuadamente la lealtad al régimen constitucional y a la vez asegurar los derechos de actores políticos divergentes en medio de la disputa democrática por el poder. Sartori solía decir que la calidad de una democracia se mide por la salud de la oposición.

Usualmente se argumenta que la oposición no depende solo de la existencia de un estatuto, pero sus garantías no se pueden dejar a la práctica consuetudinaria, cuando hay tanta evidencia histórica de hostilidad contra fuerzas de oposición en un país que cuenta con una débil tradición de pluralismo y un prolongado síndrome de eliminación física de los adversarios. Más razonable es reconocer que el sistema político colombiano ha sido errático en esta materia y que las instituciones electorales se han diseñado tradicionalmente al margen de los imperativos modernos de la democracia. A título de ejemplo, la Constitución de 1991 estableció algunos derechos de la oposición política; sin embargo, a través del Acto Legislativo No. 01 de 2003, la participación de la oposición en los organismos reguladores de la función electoral fue posteriormente eliminada, lo cual es un profundo contrasentido desde la perspectiva del problema en cuestión.

El reconocimiento adecuado y el estímulo al surgimiento de nuevas fuerzas políticas son muy importantes en un país bicentenariamente gobernado por dos partidos, los cuales, pese a sus fracturas internas y sus problemas crónicos, se han tornado monopólicos en el ejercicio del poder político nacional. Colombia es un país que no ha resuelto el problema de la representación política y, por esta razón, es muy importante asegurar que las reglas del sistema electoral sean favorables y no hostiles a nuevos y diversos movimientos y partidos políticos.

La metáfora de William Ospina sobre la franja amarilla como la parte de la nación que está ausente en un sistema político gobernado por rojos y azules, indica este desafío. Como ya se ha anotado, la gran “equivocación” del Frente Nacional fue la pretensión de prohibir la oposición para contener la expresión de una buena parte del país que por diversas razones no podía ser representada por los partidos tradicionales. Esto ocurrió en un momento histórico, en el que el desafío estaba planteado en términos de abrir el sistema político para hacerlo compatible con una nación más compleja, más urbanizada, en vez de la estrecha sastrería que se hizo en esa época, a la medida de país tradicional.

150

De nuevo, se dirá que la pluralidad política no se decreta. Pero lo que está en juego no es un formalismo sino la existencia de una regulación adecuada de las garantías institucionales, financieras, de acceso equitativo a medios de comunicación y demás recursos necesarios para la participación en la vida política. Sin garantías efectivas, la democracia tiende a sufrir profundas distorsiones por la injerencia de los capitales privados y las asimetrías en el acceso a los recursos del Estado, entre otras variables.

Además de las garantías clásicas de la oposición, es preciso hacer una consideración adicional sobre el tema de la participación de la oposición en algunos espacios institucionales del Estado. A diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el parlamento es la principal fuente de poder institucional, los sistemas presidenciales se organizan en torno al principio de la separación de poderes. Esto quiere decir que la oposición al Gobierno nacional usualmente puede formar parte de los gobiernos territoriales y participar en corporaciones públicas a nivel nacional y territorial. De allí surge la pregunta sobre otros espacios institucionales que deberían contar con la participación de la oposición, a título de garantía democrática.

Toda respuesta a esta pregunta es controversial. Sin embargo, vale la pena examinar algunos argumentos de especial relevancia. Es evidente



que la oposición debe participar en los organismos reguladores de la función electoral si se crean instituciones cuyas autoridades tienen procedencia política. También es indiscutible que las fuerzas de oposición participen en las mesas directivas de corporaciones públicas y que tengan derecho de réplica, acceso a medios de comunicación, etc. No obstante, existen otros ámbitos institucionales que se deben examinar desapasionadamente. El principal de ellos es la política exterior, cuya dirección está en cabeza del jefe del Estado, pero que siempre demanda procesos efectivos de consenso interno como garantía de unidad nacional frente a poderes y conflictos de orden supranacional. En Colombia, la participación de la oposición en esta materia es discrecional del presidente y, como se ha visto en el caso del litigio marítimo con Nicaragua, la defensa de los intereses nacionales tiene un carácter prácticamente secreto. Al respecto, Colombia no puede olvidar que la separación de Panamá se produjo en el contexto de la Guerra de los Mil Días, es decir en medio de una profunda división interna.

La oposición también debe hacer parte del tribunal constitucional, evidentemente, a través de juristas de las más altas calidades. La Constitución de 1991 optó por un modelo de origen político de la Corte, atendiendo a dos razones fundamentales. De una parte, el Congreso es el lugar de la pluralidad política y de otra parte es la pluralidad y la diversidad lo que se debe proteger en el ejercicio de control de constitucionalidad de una carta política democrática. Los constituyentes buscaron evitar que la interpretación de la Constitución quedara en manos de una instancia ideológicamente homogénea. Sin embargo, este modelo no garantiza necesariamente la participación de la oposición, por cuanto el sistema de elección termina imponiendo el criterio de las mayorías, de tal modo que la oposición podría influir la composición de la Corte solo cuando pueda demostrar una fuerza parlamentaria considerable. Una solución podría consistir en asegurar que una de las ternas para la elección de la Corte proceda de fuerzas que no participen del Gobierno nacional. Incluso con argumentos de la misma naturaleza, en sociedades plurinacionales las minorías étnicas o religiosas reclaman un lugar en la interpretación de la Constitución, y en sistemas federales se plantea el mismo dilema ante el temor de que instituciones representativas de las mayorías nacionales terminen erosionando las autonomías territoriales.

Argumentos similares se pueden invocar respecto de organismos como la Banca Central, que tiene a su cargo decisiones trascendentales para toda la

sociedad pero que tienden a convertirse en espacios donde en la práctica solo participan los grandes poderes de la economía, aun si son provistos por los gobiernos. El criterio de fondo para decidir dónde debe participar la oposición es la función de estas instituciones y su relación con la preservación del acuerdo político fundamental, entendido como un interés nacional. *A contrario sensu*, lo que rompe un modelo de Gobierno y oposición es la participación clientelista de la oposición en alianzas pragmáticas de “colaboración crítica”.

En el caso de los organismos de control, la cuestión radica en evitar que se conviertan en instrumento político, ya sea de las mayorías o aun de la oposición. Pero en el caso colombiano todos estos temas deben ser revisados además, desde el análisis del impacto y las profundas distorsiones que introduce la fórmula de reelección presidencial, sobre la arquitectura institucional de la Carta Política de 1991.

### ***Uso adecuado de umbrales y requisitos de personería jurídica***

Una de las principales concreciones de los derechos políticos es la posibilidad de fundar o pertenecer a partidos y movimientos políticos que sirvan como herramienta colectiva para la expresión de los intereses de cada grupo social. Pero en la práctica, los principios de pluralidad y de representatividad se deben ponderar a efecto de garantizar que el sistema de partidos políticos resultante no se convierta en una diáspora de extrema fragmentación incapaz de producir agregación de intereses, ni en un sistema asfixiante de agregación forzada o de partidos pragmáticos “atrapa todo”, incapaces de expresar adecuadamente los conflictos que dividen a la sociedad.

El modelo clásico de Stein Rokkan (Stein y Lipset, 1992) plantea la necesidad de interpretar los alineamientos políticos y electorales a partir de las fracturas que dividen a una sociedad histórica. Así, por ejemplo, la sociedad capitalista divide el mundo del capital y el trabajo, dando lugar a la tensión clásica entre partidos de izquierda socialista o comunista y partidos organizados en función de la defensa de las instituciones de la economía liberal. Del mismo modo, la cuestión religiosa ha separado aguas de partidos laicos y confesionales, el nacionalismo, al autoritarismo vs. la democracia, la cuestión de la diversidad cultural, la representación de los territorios, la cuestión ambiental, entre otras, conducen al surgimiento de expresiones políticas e incluso también se

pueden verificar identidades múltiples como los partidos demócratas cristianos o partidos verdes de línea socialista.

El sistema adoptado en Colombia en las reformas de 2003 y 2009 se basa en una fórmula inadecuada e inconveniente de ponderación, que demanda requisitos idénticos de umbral y de personería jurídica y, con ello, confunde la finalidad de estas instituciones concebidas para resolver problemas de naturaleza diferente. El resultado es que el sistema castiga las nuevas fuerzas políticas, dificulta la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos, y tiende a negar desarrollos políticos muy importantes que se pueden verificar en el nivel territorial.

Nadie discute que el otorgamiento y la conservación de una personería jurídica se deban someter a requisitos básicos tales como el cumplimiento de la Constitución y la Ley o la acreditación de un proceso significativo de asociatividad. Además, es importante evitar que proliferen partidos de muy idéntica factura programática, que no cumplan la función de asociatividad o que solo busquen acceder a los beneficios que otorga una personería jurídica. Sin embargo, de allí a establecer una fórmula como la adoptada por la reforma política de 2009, que exige el 3% de los votos válidos en una elección (nacional) de Senado o Cámara de Representantes, hay una gran diferencia. Esta fórmula es equivocada por las siguientes razones:

En primer lugar, porque solo reconoce resultados electorales de Congreso de la República, en un país que ha tomado el camino de la descentralización política. Con ello se niega la personería jurídica a partidos y movimientos políticos que surgen en las grandes ciudades o en las regiones (que con frecuencia son el Gobierno territorial) y que obtienen votaciones superiores a las de la mayor parte de las listas nacionales de Congreso. En otras palabras, la fórmula no reconoce los procesos de renovación política gestados en el contexto del proceso de descentralización.

A pesar de los enormes límites que impone el conflicto armado a la pluralidad política local, es evidente que la descentralización política se ha convertido en un laboratorio de lo que los franceses denominan la cohabitación, que es una fórmula muy diferente a la coexistencia propia del clientelismo. La cohabitación implica la existencia dentro de diferentes niveles de Gobierno de proyectos políticos de diverso signo. Quizá el ejemplo reciente más emblemático es la elección de alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, en representación de una fuerza política de izquierda, el Polo Democrático, solo algunos meses después de la elección de Álvaro Uribe Vélez como presidente de Colombia en 2002,

con un programa de derechas, tras la ruptura de los diálogos de paz entre las FARC y el gobierno de Andrés Pastrana.

La paradoja de la norma colombiana consiste en que muchos alcaldes y gobernadores alternativos llegan al poder apelando al mecanismo de recolección de firmas, obtienen votaciones elevadas en el nivel territorial (algunas han rodeado el millón de votos), pero con ello no pueden demandar el reconocimiento de una personería jurídica. La norma tampoco permite acreditar resultados obtenidos en elecciones presidenciales para estos efectos, pese a que estas elecciones siempre dan lugar al surgimiento de alternativas políticas novedosas. A estos movimientos solo les queda el camino de postular candidatos nuevamente a través del mecanismo de recolección de firmas ciudadanas, el cual se concibió como recurso extraordinario pero que, poco a poco, se ha convertido en uno de los caminos más frecuentes para habilitar la participación política, solo que los movimientos que carecen de una personería jurídica están en condiciones de mayor adversidad.

En segundo lugar, es necesario diferenciar los requisitos de la personería de la fórmula de umbral según los propósitos que fundamentan cada figura. Sobre la existencia de umbrales no hay mayor debate porque existe un consenso respecto de la necesidad de estimular procesos de agregación de fuerzas políticas afines. Además, en Colombia esta figura se complementa con el uso del sistema de cifra repartidora, que otorga proporcionalmente más curules a los partidos y movimientos que obtengan mayores votaciones. Tampoco existe un debate significativo sobre la magnitud del 3% exigido en nuestro país, e incluso existen sistemas democráticos que demandan umbrales aún más exigentes.

Sin embargo, no hay razones importantes para extender esta magnitud de umbral como requisito para el reconocimiento de personería jurídica y, por el contrario, es importante pensar en reformas complementarias para evitar que un sistema de umbral exigente degenere en un Frente Nacional como el colombiano o en el dominio de un partido durante más de setenta años como sucedió en México.

Los partidos que no alcanzan el umbral pierden la posibilidad de acceder al principal escenario de la política nacional, que es el Congreso de la República, y con esta sanción se mantiene un fuerte estímulo para la agregación de corrientes políticas. Pero esto no significa que deban perder su reconocimiento político o que su reconocimiento legal conlleve una tendencia inexorable a la fragmentación de la representación política.

En el sistema político alemán, por ejemplo, el umbral nacional es del 5%, pero los partidos políticos que no lo alcanzan, con frecuencia, obtienen en sus regiones el respaldo suficiente para acceder al gobierno de los *Länder*, precisamente porque allí se han diferenciado claramente las dos figuras y no se declara la muerte política de los que no obtienen el umbral nacional. Por regla general, los sistemas que combinan requisitos de umbral electoral y requisitos de personería jurídica, diferencian el sentido de las dos figuras y demandan mayores exigencias para el primero y flexibilidad para la segunda.

En tercer lugar, la situación colombiana demanda una lectura cuidadosa de las reglas de participación política en el contexto del proceso de terminación del conflicto armado, a efecto de propiciar garantías favorables al juego de nuevas fuerzas y partidos políticos. Además de resolver una evidente y prolongada crisis de representación política, el país tiene la tarea de crear las condiciones para la transición de la guerra a la vida democrática para aquellas fuerzas que han disputado el poder desde las armas y abrir el espacio al surgimiento de nuevos partidos y movimientos políticos, provengan o no de los antagonistas históricos del conflicto, pero que deciden participar en la nueva etapa del país. Es previsible que la solución del conflicto armado implique una reestructuración profunda de la vida política y el desafío consiste en asegurar que esa transición se oriente por principios de inclusión y coexistencia democrática.

En conclusión, es necesario tener un régimen más flexible de personerías jurídicas y simultáneamente mantener fórmulas de umbral exigente que estimulen la agregación política; es decir, es necesario promover a la vez la pluralidad y la consolidación de partidos políticos. El umbral del 3% puede coexistir con fórmulas de personería jurídica del 1%, obtenidas en elecciones nacionales o territoriales, o con requisitos de personería jurídica basados en acreditación de afiliados y no de votos. También se pueden reconocer sistemas escalonados de personería jurídica a partidos y movimientos políticos de base territorial, y demandar un mayor nivel de exigencia cuando estos partidos quieran acceder a la condición de partidos nacionales, etc.

Existen otros argumentos de menor trascendencia pero que vale la pena considerar. Se podría argumentar que un sistema flexible de reconocimiento de personerías jurídicas implica un retroceso al modelo de la microempresa electoral de los años noventa, cuando existían formalmente más de setenta partidos. Pero esto no es razonable porque, como ya se

anotó, el umbral y la cifra repartidora no pierden el poder de agregación que les es connatural y, segundo, porque en los años noventa la proliferación de personerías y partidos “de papel” se basaba en un sistema esencialmente desregulado que toleraba hasta la doble militancia política, dado que la Constitución de 1991 cometió el error de establecer un régimen que no exigía democracia interna a los partidos políticos.

También se podría argüir que el sistema flexible de personería jurídica resultaría inconveniente porque aumenta el número de partidos y por ende el número de candidatos, haciendo inmanejable el procedimiento electoral. Sin embargo, esta multiplicación de candidatos no se compara de ninguna manera con las complejidades que introducen figuras hoy vigentes como el voto preferente, que no es propia de un sistema de partidos organizados, sino la expresión de la fragmentación pragmática al interior de los partidos. Finalmente, se suele argumentar que un número mayor de partidos complejiza el sistema de beneficios públicos, pero este no es realmente un problema si el objetivo final es promover democracia y para los más escépticos; siempre será posible un sistema diferenciado de beneficios, en el caso de que se adopte un modelo escalonado de requisitos de umbral y personería jurídica.

### ***Acceso equitativo y público a los medios de acción política***

Un modelo de coexistencia pacífica y democrática implica volver la mirada a temas de reforma política que ya son clásicos en el debate público, pero que siguen formando parte del déficit democrático

El primer tema es el acceso a los medios materiales de la actividad política y ello comprende, ante todo, la dimensión de la financiación pública y el acceso equitativo a los medios masivos de comunicación. La adopción de un modelo de financiación pública de la política es determinante para imprimir un efecto de igualdad para quienes no tienen o no deben tener vínculos fuertes con capitales privados y evita la danza de los millones procedentes de fuentes legales e ilegales, que caracterizan las campañas electorales colombianas. En esta materia es preciso hacer la transición de un modelo perverso en el que agentes privados invierten miles de millones con el propósito de cooptar a los representantes políticos, por un modelo de tributación progresiva que contribuya a la financiación pública e igualitaria de las actividades de participación política. La relegitimación de la política es muy importante para asegurar el predominio de la democracia y de los bienes comunes frente a

la economía, así como lo es cambiar la herencia del modelo neoliberal de los años noventa, que impuso una concepción mercadocéntrica de la sociedad cuya traducción fue la privatización, la erosión de lo público y la sustracción de las instituciones reguladoras de la economía de la influencia de la política democrática.

En el mismo sentido opera la democratización del acceso a los medios de comunicación, tanto para los partidos políticos, como para los movimientos sociales. Un país que literalmente no conoce la paz, en el que la violencia ha establecido fuertes restricciones y daños a las organizaciones y a los movimientos sociales, y en el que subsisten importantes niveles de discriminación, debe asumir la paz como una oportunidad para construir una cultura política democrática. Es indudable que los medios masivos de comunicación se han convertido en la plaza pública de la sociedad moderna y en la puerta principal de entrada de la agenda pública.

Un segundo conjunto de reformas debe apuntar a sustraer la participación política del clientelismo y la corrupción, porque estas prácticas arraigadas en Colombia siguen siendo un factor que establece profundas inequidades entre los partidos que detentan el poder del Estado y quienes se sitúan en el campo de la oposición. El clientelismo, sin embargo, no puede ser abordado simplemente como un problema cultural de la sociedad, sino que se debe situar en la perspectiva de la construcción de un Estado social de derecho. El enfoque propuesto hace ya varios años por Hernando Gómez Buendía<sup>2</sup>, situaba el problema de las mediaciones clientelistas como una consecuencia de la ausencia de un Estado de derecho capaz de asegurar el acceso universal, efectivo y objetivo a los derechos fundamentales de los ciudadanos. El divorcio entre los derechos constitucionalmente consagrados y la ausencia de políticas públicas eficaces para asegurar su materialización se puede constatar en el hecho de que a 2013 se han interpuesto cuatro millones de acciones de tutela por parte de los ciudadanos. Esto significa que la acción de tutela es un mecanismo efectivo para el reclamo de derechos, pero ante todo que el Estado colombiano sigue siendo un fracaso en materia social, pues ordinariamente no cumple con sus deberes constitucionales. En esta materia, las sentencias estructurales de la Corte Constitucional sobre derechos de la población desplazada, derecho a la salud y derecho a la educación

2 Una versión actualizada de esta tesis se encuentra en (Buendía, 1984).



son muy importantes porque marcan la diferencia entre la democracia de mayorías y la democracia de ciudadanía. Mientras la democracia de ciudadanía se fundamenta en la obligación del Estado de garantizar los derechos fundamentales, la democracia de mayoría se justifica en función del Estado de opinión que, como se ha visto, puede llegar a ser refractario a los derechos humanos<sup>3</sup>.

Del mismo modo es muy importante que el empleo público deje de ser un botín al servicio de la actividad política y que se avance hacia procesos masivos de formalización laboral y desarrollo de los sistemas de carrera administrativa.

### ***Avanzar hacia una institucionalidad electoral de carácter imparcial***

En un sistema democrático, las autoridades electorales deben ser absolutamente imparciales porque de su imparcialidad dependen los derechos políticos de los ciudadanos, de los partidos y movimientos políticos. Con mayor razón deben serlo en el contexto de un proceso de paz que busca encauzar la disputa por el poder político mediante procesos de participación democrática. Sin embargo, en nuestro país ha prevalecido un modelo anacrónico, incapaz de garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales por el hecho de que se ha depositado su control en las fuerzas políticas mayoritarias y, por esta vía, se ha garantizado una influencia desproporcionada del mismo poder ejecutivo, dadas las características de un sistema presidencial en el que las mayorías parlamentarias suelen formar parte de la propia coalición de Gobierno.

De este modo, son los detentadores del poder los que ejercen la tarea de fiscalización y de administración de las garantías políticas de quienes se plantean como sus adversarios políticos. Al respecto, es elocuente que el organismo encargado de la supervisión de los procesos electorales, la regulación de la financiación de las campañas y la suspensión de las

3 El informe del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo sobre la Democracia en América Latina, publicado en 2004, llamó la atención sobre la necesidad de concebir la democracia en función de los derechos de ciudadanía y no solamente en función de mayorías electorales, después de una década de gobiernos mayoritarios cuyo programa de gobierno estaba fuertemente inspirado en el llamado “Consenso de Washington” (PNUD, 2004).

personerías jurídicas de los partidos políticos, entre otras funciones<sup>4</sup> (es decir el Consejo Nacional Electoral - CNE), se halle hoy en manos de los partidos de la Unidad Nacional, después de tres reformas políticas de carácter constitucional. Cabe entonces preguntar, ¿por qué la sociedad colombiana ve con naturalidad esta violación flagrante del principio de imparcialidad?

La Constitución de 1991 estableció un modelo de participación plural en el control de las autoridades electorales. No solo ordenó que la Composición del CNE debería reflejar la composición política del Congreso de la República, sino que garantizó participación de la oposición en los organismos electorales, entre otros derechos de la oposición. Luego, la ley reglamentaria estableció un número de nueve magistrados en el CNE y reguló su elección por parte del Consejo de Estado, previa postulación de candidatos por parte de los partidos mayoritarios del Congreso. De esta forma se estableció un modelo de tipo mayoritario.

El CNE así elegido tenía la atribución de nombrar al registrador nacional del Estado Civil, y este a su vez era el responsable de nombrar los registradores municipales y delegados departamentales con el requisito de ratificación previa de esos nombramientos por parte del CNE. Con semejante sistema, el control de los procesos electorales quedó en manos de los controlados, y la institucionalidad se convirtió en una parte muy importante de la crisis de garantías para las fuerzas minoritarias y de oposición. Solo cuando estalló el escándalo por el fraude en las elecciones del Senado de 2002, el Congreso produjo el Acto Legislativo de 2009 a través del cual se introdujeron algunos cambios progresivos y otros francamente desafortunados.

Una breve reseña de este episodio ayuda a ilustrar mejor el problema. La Procuraduría General de la Nación solicitó ante el Consejo Nacional Electoral la nulidad de las elecciones de Senado de 2002, demandando la exclusión de veinte mil mesas por fenómenos de suplantación electoral. El caso pasó luego al Consejo de Estado, y tres años más tarde se declaró la nulidad de la elección y se anularon cerca de 1 millón 100

4 El Consejo de Estado tiene entre sus funciones la siguiente: Art. 265 de la Constitución Política.”[...]6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”.

mil votos, equivalentes el 10% de la votación. Según la Procuraduría General de la Nación

[I]a esencia de la problemática ocurrida y detectada de la suplantación electoral, se debió particularmente a la falta de control en el proceso de designación de jurados de votación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues hasta ese momento era un procedimiento que radicaba exclusivamente en las manos de los registradores municipales, quienes en muchas ocasiones estaban permeados por dirigentes o candidatos políticos (Procuraduría General de la Nación, 2006).

Este colosal fraude puso en evidencia la vulnerabilidad de un sistema electoral politizado que, sin duda, afectó también los demás procesos electorales del país a su cargo, aunque sobre ellos no se hubiese desarrollado una investigación al respecto. Se desconocen las razones por las cuales no se inició una investigación respecto de las elecciones de la Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Alcaldías, Gobernaciones y la propia elección presidencial, pues algunas se llevaron a cabo el mismo día que las elecciones del Senado y las demás se hicieron con las mismas reglas de juego, por lo cual cabe suponer que adolecen de idénticos problemas en materia de garantías.

La reforma de 2003 estableció el nombramiento del registrador nacional mediante un concurso de méritos, a cargo de las cortes de justicia, lo cual es un paso muy importante. Pero, a su vez, aprobó que el CNE fuera elegido por el Congreso de la República, mediante el método de cifra repartidora, con lo cual se profundizó la naturaleza política y el carácter mayoritario de organismos rector. Además, la reforma eliminó el derecho de los partidos y movimientos políticos de oposición de formar parte de los organismos reguladores de la función electoral.

Así las cosas, la reforma de 2003 quedó presa de una contradicción insalvable: de una parte, el CNE se reafirmó como un cuerpo político en manos de la coalición mayoritaria, con lo cual se comprometió aún más la imparcialidad que debe regir su función. De otra parte, el registrador(a) es elegido por concurso de méritos, pero muchas de sus decisiones, en particular la de nombrar registradores y delegados, siguen sometidas a confirmación por parte de un CNE extremadamente politizado. En otras palabras, el registrador de concurso estaba obligado a trabajar con un equipo de origen político y, en la eventualidad de un fraude, las deman-

das ciudadanas se interpondrían ante las cortes de justicia, o sea ante las nominadoras del registrador(a).

Afortunadamente, la Sentencia C-230A de 2008 de la honorable Corte Constitucional eliminó la tutela política del CNE sobre los nombramientos de registradores, ordenó la provisión de los empleos de la Registraduría por el sistema de carrera administrativa y declaró inexecutable la exigencia de filiación política para los registradores territoriales. Con estas medidas se inició por primera vez en muchas décadas un proceso de modernización de la Registraduría, basado en su independencia institucional respecto de las presiones políticas. El CNE, sin embargo, sigue siendo un órgano politizado bajo el control de las mayorías y no un garante imparcial de los derechos de participación política y electoral.

A este respecto se pueden adoptar varias soluciones: 1) Hacer del CNE un tribunal electoral que juzgue los delitos electorales; 2) mantener su función de vigilancia administrativa y dirección de la rama electoral, pero con una composición independiente del mundo político, en lo cual se pueden considerar fórmulas de participación de sectores sociales, academias etc.; o 3) establecer un CNE paritario entre fuerzas de Gobierno y de oposición, de tal manera que se obligue el consenso de sus decisiones y se elimine su papel de instrumento de las mayorías. Lo que definitivamente no se puede mantener es un sistema basado en la mentira de que las mayorías son los actores más idóneos para asegurar los derechos de las minorías y de la oposición.

### **Reforma política con enfoque territorial**

La reforma política, en perspectiva de construcción de paz, debe interpelar las profundas asimetrías sociales y de representación política de los territorios.

Un aspecto novedoso de la agenda pactada es el planteamiento de la participación política y de otros temas desde un enfoque territorial. Este enfoque reviste especial importancia por el hecho de que el proceso de paz reconoce el desarrollo agrario integral como uno de los problemas que demanda reformas significativas. Es también un aspecto clave porque supone un análisis integrado de los temas de participación y reformas políticas, y los temas de reforma territorial, los cuales suelen verse como campos problemáticos diferentes y hasta disociados. A título de ejemplo, es frecuente que, desde diferentes orillas ideológicas, se proponga la adopción de un Congreso unicameral en un país que requiere un doble principio de

representación política (territorial y poblacional), porque desde hace décadas transita un proceso de descentralización, a la vez que se busca un proceso de reforma orientado a fortalecer los partidos políticos.

Se propone entonces un examen de los desafíos de la participación política desde la perspectiva de su impacto sobre los territorios y más específicamente sobre las profundas asimetrías sociales y territoriales que existen en Colombia. La reforma descentralista se inicia en los años ochenta, pero se consolida con la Constitución de 1991. Allí se establece un modelo de descentralización política, con elección popular de los gobernantes y se diseña un sistema de transferencias fiscales hacia los territorios, para contrarrestar el efecto que produce la centralización de los principales impuestos y de las regulaciones macroeconómicas. Se reconoce la condición de entidades territoriales a vastos territorios que antes se catalogaban con el rótulo de “territorios nacionales” y se administraban desde un organismo nacional. Se reconoce la diversidad cultural como atributo de la nación y se otorgan formas de representación especial para minorías étnicas. Del mismo modo, se enuncian los criterios para un nuevo ordenamiento territorial, se reconocen entidades territoriales indígenas y se inician los procesos de titulación colectiva de los territorios habitados por afrodescendientes.

162

La trascendencia de estos cambios es indudable, pero si se hace un balance aparecen una serie de problemáticas que demandan una nueva generación de reformas territoriales. En primer lugar, porque el desarrollo de estas reformas ha sido parcial, especialmente en materia de ordenamiento territorial. En segundo lugar, porque la descentralización fiscal no ha sido suficiente para contrarrestar las graves desigualdades existentes especialmente en materia de justicia y desarrollo social en las regiones más periféricas y, por el contrario, ha sido objeto de dos reformas regresivas en la última década. En tercer lugar, porque en muchos de estos territorios la presencia del Estado sigue siendo muy limitada y parcial, motivada más por cuestiones de orden público que por una voluntad sistemática de desarrollo e inclusión social. En cuarto lugar, porque los territorios otrora considerados periféricos hoy estén en el centro de interés de las economías extractivas y mineroenergéticas, con los grandes peligros y pocas ventajas que esto acarrea para sus pobladores.

La relación entre Estado y territorio ha sido estudiada por investigadores sociales que han centrado su atención en explicar o denunciar las relaciones de centro-periferia que se reproducen dentro del territorio

nacional. De hecho, cuando se examinan los indicadores sociales de pobreza, indigencia, educación, salud, agua potable, saneamiento básico, etc., estas diferencias aparecen de manera radical mostrando un país de dos niveles. La llamada brecha urbano-rural es también una brecha territorial: el país del llamado triángulo de oro cuenta con mejores redes de protección e infraestructuras, entre otras cosas, por una historia de focalización de recursos en estos territorios con fórmulas como la adoptada en 1940 con la creación del Fondo Nacional del Café, mientras que otras regiones han sido históricamente subordinadas al modelo de desarrollo que se concibe desde el centro, aun en el plano cultural.

Constituye un terreno común la teoría según la cual Colombia es una nación fragmentada que tiene más territorio que Estado y este hecho, en lugar de dar lugar a una política de reconocimiento, ha derivado en una consideración subordinada de los territorios “periféricos” y de sus pobladores, que entre otras cosas se ha traducido en formas diferenciadas de presencia de las instituciones estatales. Autoras como Margarita Serge han estudiado los imaginarios y estigmatizaciones que se han creado en Colombia sobre las regiones más desarticuladas de los centros económicos y políticos. Según ella, las regiones fronterizas de Colombia

163

[...] hoy son conocidas como ‘zonas de orden público’ donde reina el desorden público, igual que durante muchos años fueron Territorios Nacionales, los menos nacionales de los territorios, las ‘fronteras internas’ que están hoy en el ojo del huracán del intenso conflicto armado que vive el país, se han convertido en los bajos fondos del espacio nacional, en su revés, en su negativo. Transformados en vastas soledades, sus paisajes y sus habitantes se han visto reducidos a pura representación (Serge, 2005: capítulo 1).

Por su parte, Fernán González ha centrado la atención en la presencia diferenciada del Estado en los territorios:

Así la paradoja queda resuelta: orden institucionalizado en las regiones centralmente integradas, orden negociado con los poderes locales y regionales en regiones integradas a medias y violencia en las que están en proceso de integración. Buen Gobierno en las primeras, negociación entre funcionarios estatales y poderes regionales en las segundas y lucha violenta por el control territorial en las terceras: esta diferenciación obligaría a

pensar diferenciadamente los criterios de gobernabilidad o gobernanza en el caso colombiano (González, 2006).

Se trata de una problemática compleja frente a la cual ha prevalecido la preocupación de la seguridad, antes que una política de desarrollo incluyente y de ordenamiento territorial. Las lecturas enfocadas en metas de seguridad han dado lugar a planes y políticas públicas que buscan explicar las razones por las cuales el conflicto armado o las economías ilegales se desarrollan con mayor intensidad en territorios donde no hay presencia del Estado, en la perspectiva de fundar una solución en clave de seguridad. El “Plan Colombia” el “Plan Patriota” o el “Plan de Consolidación” son ejemplos típicos de esta perspectiva, aunque el Plan de Consolidación reconoce la necesidad de ir más allá de las intervenciones puramente militares y propone una teleología según la cual se debe priorizar una primera etapa de control territorial por las instituciones de seguridad y, una vez alcanzada esa meta, proceder a establecer el Estado Civil, expresado en instituciones de justicia y redes de protección social. Este plan avanza en la comprensión del abismo entre Estado y territorio, pero la presencia integral de las instituciones del Estado moderno en estos territorios se ha quedado en el campo de las buenas intenciones.

Lo concreto es que, a pesar de la reforma descentralista, Colombia mantiene una estructura de asimetrías territoriales muy fuertes, no solo en el modelo económico sino en el sistema de garantías ciudadanas. Algunos denominan a este problema una brecha urbano-rural. Otros centran la atención en los anacronismos del modelo rural en general: cada día crecen las preocupaciones por las políticas contemporáneas de comercio de proporción de las economías extractivas y agroindustriales en territorios llenos de conflictos sociales sin resolver. Otros más llaman la atención sobre la ausencia del Estado Civil en estas regiones y el énfasis de seguridad que implican los planes de control del territorio.

La descentralización —que puede asumir formas muy variadas— no es solo una mera técnica de racionalización administrativa o un instrumento político que permite profundizar en la democracia, son especialmente un factor clave de integración en sociedades fragmentadas por diversos *cleavages* etnoterritoriales. En esta dirección se formulan algunas propuestas que seguramente son más controversiales que novedosas, pero que buscan aportar a construir una nueva forma de pensar el lugar de estos territo-



rios en los procesos de construcción de paz y nación (Aguilera y Martínez, 2002).

Desde el punto de vista de la participación política, las preguntas que vale la pena formular son: ¿Cómo lograr la superación de asimetrías estructurales y la integración efectiva y democrática de estos territorios a la vida nacional, sin reeditar en el intento los patrones tradicionales de colonialismo interno? ¿Cuál es la política que se debe seguir en un posconflicto para evitar que esos territorios sigan sometidos a poderes fácticos como los del narcotráfico, la minería ilegal y demás intereses corporativos? ¿Cómo responder a los pobladores para situar en el centro del debate la cuestión de la participación y de la democracia? ¿Cómo asegurar que las visiones de desarrollo que se implementen en estos territorios incluyan los intereses y visiones de sus pobladores en territorios significativamente habitados por pobladores campesinos, indígenas y afrodescendientes?

Las respuestas que demanda esta problemática son complejas y no se pueden reducir a una fórmula política. Sin duda, es necesario adelantar una especie de Plan Marshall de tipo económico y social, consultado y concertado con los pobladores de estos territorios y concebido desde un enfoque general de ordenamiento territorial capaz de respetar valores de diversidad cultural y recursos estratégicos de tipo ambiental. Semejante plan requiere de un nuevo enfoque de seguridad basado en la presencia integral del Estado como garante de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, también es importante reconocer que existe un profundo déficit de participación y representación política de estos territorios en el conjunto del sistema político nacional, el cual es producto de la misma concepción de marginalidad y segregación territorial.

En el plano político, es necesario reconocer los dos caminos de reforma política que se vienen desarrollando en Colombia (partidos políticos y descentralización) y producir un cambio significativo del Congreso de la República, de modo que el Senado se mantenga como una Cámara de representación y de proporcionalidad poblacional en la cual participan los partidos y movimientos políticos de carácter nacional, y la Cámara de Representantes se convierta en una Cámara de representación equitativa de los territorios, indistintamente de su peso poblacional. Este tipo de bicameralismo constituye una fórmula clásica en los sistemas políticos de tipo federal, autonomista o descentralizado, y se utiliza con frecuencia

para asegurar la integridad territorial, para proteger consensos nacionales en naciones culturalmente diferenciadas o para ofrecer mayor capacidad política a las regiones de menor desarrollo relativo.

Esta fórmula sacrifica conscientemente la regla de la mayoría y reduce la representación de las regiones más urbanizadas a cambio de un pacto territorial mucho más estable y una perspectiva cierta de superación de asimetrías territoriales. Por eso, su correlato tiene que ser un sistema bicameral para que la otra cámara política, en nuestro caso el Senado, sea la garantía de la representación mayoritaria. Aunque la concreción de este tipo de representación es diferente en cada país, es importante destacar que es una característica dominante en sistemas federales como Estados Unidos, Suiza y Alemania; esto no invalida su uso en modelos descentralizados, sino que lo refuerza precisamente porque en ellos la protección de los intereses de los territorios es menor. En Estados Unidos, por ejemplo, el Senado constituye la Cámara territorial con una fórmula drástica de dos senadores por estado, independientemente de su población. Por el contrario, la Cámara de Representantes depende de la regla de la mayoría.

La fórmula de representación territorial de la Cámara de Representantes colombiana no es la más adecuada porque, en últimas, allí predomina el criterio de representación poblacional: cada departamento tiene un mínimo de dos representantes y los demás dependen del factor poblacional. La consecuencia es que mientras las regiones de mayor desarrollo relativo (Bogotá-Cundinamarca, Cali-Valle del Cauca y Medellín-Antioquia) cuentan con un 30% de la representación, los 15 departamentos estratégicos (Amazonas, Meta, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada, Sucre, La Guajira, San Andrés, Choco y Quindío) solo tienen el 20% de las curules y el resto del país representa el 50% con un rango de 4 a 7 curules, excepción hecha de las curules especiales de minorías (cinco).

Lo grave es que existe una fuerte correlación entre los niveles de representación política de los territorios y el acceso a derechos de ciudadanía de sus pobladores. Por regla general, los territorios con menor presencia social del Estado y con mayor déficit de garantías ciudadanas, menor desarrollo relativo, pero más estratégicos en términos ambientales y sociales son aquellos que tienen menor representación política nacional. Esto es muy fácil de constatar si se contrastan desde una perspectiva territorial los datos que arrojan la mayor parte de informes y bases de datos sobre derechos sociales, pobreza, infraestructuras sociales y bienes públicos.

De hecho, el bicameralismo carece de sentido cuando las cámaras son funcionalmente simétricas y la base de representación idéntica. Ese no es literalmente el caso colombiano, pero está muy cerca de serlo. Por el contrario, si se tiene un bicameralismo funcionalmente simétrico, pero una cámara que representa a las mayorías nacionales y la otra a los territorios, lo que se establece es una especie de ley positiva que otorga una mayor capacidad de negociación a los territorios frente a las fuerzas nacionales y, por esta vía, se presume una consecuencia de mayor distribución e inclusión territorial en las políticas públicas. Esto significa que el modelo puede dejar de ser necesario cuando existan condiciones razonablemente equitativas de desarrollo en las diferentes regiones. En otros propósitos como la integridad territorial y la soberanía nacional, sin embargo, es posible que su vocación sea de permanencia. De nuevo el caso de San Andrés y Providencia ofrece un ejemplo de los costos de una mínima integración y representación política de esa región en el sistema político nacional.

El incremento del poder político de las regiones de menor desarrollo relativo en el sistema político nacional debe complementarse con una serie de reformas que por el momento solo se enuncian en sentido general: es necesario incrementar la participación fiscal de estas regiones que históricamente no han sido la prioridad del Estado en sus planes de desarrollo, buscando que el sistema de transferencias se corresponda con la magnitud y la naturaleza de las asimetrías sociales territoriales, dado que existe evidencia de la insuficiencia del actual modelo de descentralización fiscal. Más ampliamente, es necesario retomar la agenda del ordenamiento territorial en su doble sentido político-administrativo y de uso social del territorio, y propiciar el desarrollo de acuerdos democráticos y nacionales de uso del territorio a partir de un enfoque de derechos culturales sociales y ambientales, y no solo desde el punto de vista importante pero limitado de la funcionalidad económica.

### Bibliografía

- Aguilera de Pratt, Cesáreo y Martínez, Rafael (2002) *Sistemas de Gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- Buendía (1984). “Lo patológico y lo democrático del clientelismo”. *Revista Nueva Sociedad* No. 74.
- Garay, Luis Jorge, Forero, Jaime y otros (2013). *Reflexiones sobre ruralidad y el territorio en Colombia. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado*. Bogotá.

- González, Fernán (2006). *La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*. Instituto de Investigación sobre Gobernabilidad y Gobernanza. [Versión electrónica en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-237.html>]
- Procuraduría General de la Nación (2006). *Historia breve y reciente del control electoral de la Procuraduría General de la Nación*. [Versión electrónica en [www.procuraduria.gov.co/.../foroIEMP\\_092006\\_historiacontroelectoral](http://www.procuraduria.gov.co/.../foroIEMP_092006_historiacontroelectoral)]
- Iscod, Codhes, CUT, CTC, Fecode (2013). *Sindicalismo es Democracia. Reparación colectiva del movimiento sindical*. Bogotá: Ediciones Anthropos.
- PNUD (2011). *Colombia. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural. Razones para la esperanza*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Taurus.
- Stein, Rokkan y Lipset, Seymour Martin (1992). “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”. En *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Salgado Armendáriz, Carlos (2002). “Los campesinos imaginados”. *Cuadernos de Tierra y Justicia* No. 6. Bogotá: ILSA.
- Serge, Margarita (2005). *El revés de la Nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

## Participación política y búsqueda de acuerdos para el fin del conflicto

Sergio De Zubiría Samper\*

Paralelamente a la conciencia sobre la crisis del proyecto de Occidente se incrementan también las posturas que reivindican ciertos aspectos de esta construcción teórica milenaria, anticipada por E. Husserl en *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental* (1936) y constatada por E. Hobsbawm en su *Historia del siglo XX* (1994) en términos categóricos: “a la hora de hacer un balance histórico, no puede compararse el mundo de finales del siglo XX con el que existía a comienzos del periodo. Es un mundo cualitativamente distinto [...] no es ya eurocéntrico. A lo largo del siglo se ha producido la decadencia y la caída de Europa, que al comenzar el siglo era todavía el centro incuestionado del poder, de la riqueza, la inteligencia y la civilización occidental” (Hobsbawm, 1998: 24). En medio de la conciencia de este “declive”, algunos aspectos del proyecto griego/europeo/occidental deben ser revalorados.

Queremos rememorar tres elementos que están en la raíz más profunda de la propuesta eurooccidental y que pueden orientar la solución al conflicto colombiano. Primero, destacar el gran valor que se ha dado a la formación, la educación y la función social de la Universidad en la tradición occidental. Segundo, la prioridad otorgada a la política, desde los griegos, en la asunción de la conflictividad social. Tercero, la distancia y lucha constante contra cualquier forma de fundamentalismo y dogmatismo. Inspirarnos en este legado puede ser orientador en la búsqueda de senderos creativos que lleven al fin del largo derramamiento de sangre en Colombia.

Este escrito intenta, recuperando los elementos anteriores de la experiencia de Occidente, subrayar algunos consensos y posibles disensos a partir de la problemática de la participación política. Insistimos en cinco puntos nodales: la necesidad de una evaluación rigurosa del estado de la política y la participación; el reconocimiento por parte del gobierno y las FARC de las causas políticas del conflicto colombiano; las posibilidades interpretativas del Acuerdo General; la importancia de lo acordado por las

---

\* Profesor asociado, Departamento de Filosofía, Universidad de los Andes.

partes en el punto de participación política, y las posibles metodologías para abordar el punto dos.

No pretendemos formular un conjunto sistemático y completo de reformas políticas para aclimatar la paz en nuestro país, tampoco un modelo “ideal” de estas transformaciones, sino destacar aquellos aspectos en que se pueden lograr ciertos acercamientos y priorizar estos campos políticos para incentivar acuerdos entre el Gobierno y la insurgencia.

### **Educación, política y lucha contra el dogmatismo**

La gran inquietud por otorgarle una dimensión central a la formación humana (*paideia*; *Bildung*; educación) en la construcción de las sociedades y la formación integral de los ciudadanos, hace parte de la historia del proyecto occidental desde sus orígenes griegos. Desde los métodos educativos de Sócrates y Platón se destaca que sin pedagogía estaríamos condenados a la falsedad y la mentira. La educación tiene complejos grados, etapas necesarias y siempre un carácter de nueva iniciación.

La ignorancia más temible es la del ignorante que cree saber, que está lleno de falsas certidumbres; y una gran parte del arte de Sócrates consiste en aturdirlo en su seguridad, en atontarlo, como hace el pez llamado torpedo; lo obliga a dudar de sí mismo. Si es capaz entonces de sobreponerse a su despecho por amor a la verdad, Sócrates lo estimula a que ofrezca el fruto de su reflexión, sea cual fuere; lo ayuda con sus preguntas; en esto su arte se parece al de su madre, que era una comadrona; él es el partero de los espíritus. Pero este arte, la mayéutica, no se limita a secundar a la inteligencia que está de parto; recoge el fruto, lo examina, considera si es viable, lo somete a crítica, y provoca, si son precisos, nuevos esfuerzos (Moreau, 1959: 26).

En el mundo moderno la educación está ligada a la realización de la autonomía personal, el desarrollo integral de todas las facultades humanas y la construcción de otros mundos posibles. Las reflexiones de Immanuel Kant al final de su vida son bastante reveladoras:

un principio de pedagogía que debería considerarse siempre presente, en especial por quienes elaboran planes de educación, es el de que no se debe educar a los niños a partir del estado presente de la especie humana, sino a partir de un posible mejor estado del futuro; es decir, a partir de la idea de la humanidad y de su destino. Este principio es de gran importancia. Los padres,

por lo general, educan a sus hijos de modo que se avengan bien al mundo actual, así se encuentre tan corrompido como sea. Empero, ellos deberían educarlos mejor, con el fin de que un estado más perfecto pueda surgir en el futuro (Kant, 1985: 13).

En el mismo tono anterior, la proclama escrita por Gabriel García Márquez, para *Colombia: al filo de la oportunidad*, conocida como el Informe de la Misión de los Sabios, describe las exigencias a una educación futura:

[...] nuestra educación conformista y represiva parece concebida para que los niños se adapten por la fuerza a un país que no fue pensado para ellos, en lugar de poner el país al alcance de ellos para que lo transformen y engrandezcan. Semejante despropósito restringe la creatividad y la intuición congénitas, y contraría la imaginación, la clarividencia precoz y la sabiduría del corazón, hasta que los niños olviden lo que sin duda saben de nacimiento: que la realidad no termina donde dicen los textos, que su concepción del mundo es más acorde con la naturaleza que la de los adultos, y que la vida sería más larga y feliz si cada quien pudiera trabajar en lo que le gusta, y solo en eso [...] Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma[...] Que canalice hacia la vida la inmensa energía creadora que durante siglos hemos despilfarrado en la depredación y la violencia, y nos abra al fin la segunda oportunidad sobre la tierra que no tuvo la estirpe desgraciada del coronel Aureliano Buendía: por el país próspero y justo que soñamos: al alcance de los niños (García, 1996: 56).

En ambos autores, se ve una crítica a la educación que se limita a un mero entrenamiento de los seres humanos para integrarse a su medio, y hacen un llamado a la posibilidad de que los educandos se anticipen al tipo de sociedad en la que se quieren convertir y puedan, en esa vía, proponer, crear, construir y criticar el *statu quo*. En palabras de Benjamín (2007: 77-89), esto sería algo así como liberar el futuro de su desfiguración del presente.

Para estos propósitos, la universidad y el Estado deben mantener permanente interrelación. La universidad cumple una tarea fundamental en



el cuidado de las sociedades democráticas y las equilibradas relaciones con el Estado. Una de las reflexiones más agudas es el escrito de Karl Jaspers, *La idea de la universidad* (1946), en un momento fundamental de la reconstrucción de Europa luego de la catástrofe de las guerras mundiales y el ascenso del fascismo. Además de establecer de manera nítida las tareas fundamentales de la universidad (investigación, enseñanza y formación), de acentuar la “atmósfera de comunicación” que caracteriza su vida institucional y de profundas reflexiones sobre ciencia e investigación, Jaspers dedica un capítulo completo a las relaciones entre universidad, sociedad y Estado. Tal vez, una de las aproximaciones más sistemáticas sobre la pertinencia social de la educación superior, desde sus orígenes hasta hoy. La tesis principal es: la universidad “es la sede en la cual la sociedad y el Estado permiten el florecimiento de la más clara conciencia de la época” (Jaspers, 1959: 392) y hace más de una década la universidad experimenta el “aniquilamiento moral”.

Las relaciones universidad, sociedad y Estado se articulan en siete ámbitos. El primero, el Estado permite y protege la universidad como un ámbito excluido de la influencia de su poder y trata de impedir la injerencia también de otros poderes. Esta actitud del Estado es la garantía para hacerse realidad en la universidad la más clara conciencia de la época. Segundo, el Estado otorga los medios y derechos para la vida universitaria, apoyando los fines de la investigación, el sustento espiritual de las profesiones y el servicio de la universidad al Estado y a la sociedad. Paralelamente se van transformando universidad, sociedad y Estado. Aunque la influencia de las universidades en la sociedad ha “disminuido”, podemos encontrar ejemplos relevantes del aporte a la sociedad. “La filosofía, desde Kant hasta Hegel, surgida en la universidad, durante una época imprimió su sello a toda la cultura, y proporcionó por doquier elevación a todas las profesiones académicas” (Jaspers, 1959: 502). Tercero, sin perder nunca su autonomía como “corporación de derecho público”, deben buscarse relaciones de cooperación y no de lucha entre Estado y universidad. Cuarto, en el ámbito universitario la experiencia de la política tiene sus peculiaridades, ya que no puede aceptarse la intromisión del Estado, la imposición de voluntades partidarias o su reducción a simple propaganda política. La política corresponde a la universidad “no como lucha”, sino como un objeto de investigación, porque lo que predomina es la libertad incondicional de enseñanza y de investigación. No puede existir coacción frente a ninguna cosmovisión

de la política o del mundo. Cinco, las universidades pertenecen siempre a un proyecto de nación y deben también convertir “lo nacional” en un objeto de investigación. En ningún caso, partiendo de su espiritualidad, puede tomar posición en la lucha entre las naciones. Sexto, una de las tensiones mayores de la universidad contemporánea es el entrecruzamiento entre el “principio aristocrático-espiritual”, que dentro de la universidad conduce a una gradación y la voluntad democrática del pueblo que siempre rechaza la imposición de las minorías. La llamada “aristocracia-espiritual” nunca es sociológica y significa libertad con respecto al origen, porque ese “principio espiritual” existe en todas las clases y sectores sociales de manera escasa; un cuerpo social regido por mayorías no puede desear nunca la exclusión. Finalmente, las grandes épocas espirituales en las universidades alemanas han sido iniciadas por una universidad singular, “así fue a principios del siglo XVIII Halle, más tarde Göttingen, hacia finales del siglo, Jena, luego, al principio del siglo XIX la de Berlín recién fundada” (Jaspers, 1959: 516). Por tanto, hay que reconocer que existe un espíritu de universidad singular, un *genius loci*, que contiene una atmósfera histórica que siempre es necesario re-crear. No es conveniente homogenizar las universidades, porque esto permite que varias a la vez puedan ocupar un lugar elevado y al mismo tiempo contener un valor único. Es conveniente cultivar la diversidad y la singularidad de los proyectos de universidad.

También el proyecto griego/euro/occidental ha otorgado un lugar de privilegio a la política para enfrentar la conflictividad inherente a las sociedades humanas. Es imposible erradicar las relaciones de poder, los conflictos y el antagonismo de las relaciones sociales. El objetivo de una política democrática no puede ser la abolición absoluta del conflicto, sino tratar de multiplicar los espacios en los que relaciones de poder están abiertas a las respuestas democráticas. La política tiene una doble raíz: *pólemos* (antagonismo, conflicto) y *polis* (orden, integración, convivencia). Desde el inicio de la *Política*, Aristóteles nos da dos indicaciones capitales sobre el ser humano. La primera, el ser humano necesita de la *polis* para cumplir el destino de su propia naturaleza. La segunda, la evolución natural incluye necesariamente un elemento cultural y ético, porque vivir humanamente es siempre compartir con los otros en la *polis*.

Con la época moderna, en Occidente, la política toma distancia de la concepción clásica en tres aspectos fundamentales. El primero, la política debe ser un saber autónomo de la ética y la teología. El segundo,

la constitución interior del individuo no coincide necesariamente con la vida de la ciudad o la polis, por tal motivo, hay que establecer límites a la actividad del Estado para que existan fronteras entre la esfera privada, la esfera pública y la intimidad. Tercero, el ejercicio de la política necesita diferenciar analíticamente los medios y los fines (Maquiavelo) que descifren la naturaleza de las relaciones de poder.

Las definiciones modernas de política son diversas e inagotables, pero comparten estas tres actitudes diferenciadas frente a la perspectiva clásica. Encontramos nociones de política en las que la política trata solamente del gobierno y sus instituciones, en ellas la pregunta principal pasa por descifrar las características del gobernar. Por ejemplo, Maurice Duverger (1996) plantea que el gobierno significa el poder organizado, las instituciones de mando y de control. Otras perspectivas destacan la relación de la política con la fuerza, como en la tradición de M. Weber; consideran estas que la fuerza “legítima” es el medio de acción específicamente político. También constatamos visiones de la política que subrayan su condición de elección colectiva y espacio de confrontación del exclusivo interés particular, como en A. Weale (1986: 93-121). Hay otras definiciones de la política, como la expresada por H. Arendt: “la política trata del estar juntos y los unos con los otros de los diversos” (2008: 131). También algunas concepciones, con ciertos visos de perplejidad, como la propuesta por Foucault, partiendo de la inversión del postulado de Clausewitz: “la política es la guerra continuada por otros medios” (Foucault, 1992: 29).

En medio de la anterior polisemia de la noción, existe, tal vez, una tesis central que acompaña el proyecto occidental: el campo político es un escenario privilegiado para enfrentar la conflictividad social y el antagonismo inherente a la vida en sociedad. La consolidación de los proyectos colectivos democráticos pasa necesariamente por el campo de la política.

Ya los griegos sabían que la absoluta claridad es aún más veladora que la propia oscuridad. Desde esta perspectiva, la metáfora de Occidente remite a crepúsculo, atardecer, escasez, bruma, nubes tormentosas, pero nunca a transparencia plena. Occidente no es la mañana ni el mediodía, sino ese momento especial de lo crepuscular. Siempre existe más de un camino para abordar cualquier problema, no existen verdades absolutas. El comienzo griego/europeo no puede caer en el retorcido hierro

del fundamentalismo o el dogmatismo. Tiene que convertir en fértil la incertidumbre y los múltiples caminos.

Teniendo presente el papel fundamental de la educación, la finalidad de la política en la construcción conflictiva de un orden deseado y la lucha constante contra cualquier resquicio de dogmatismo, podremos ir consolidando acuerdos por la paz de Colombia.

### **Evaluar con rigor la política y la participación**

Existe en las delegaciones del Gobierno y de las FARC-EP un interés explícito por realizar un diagnóstico sobre la situación real de la política y la participación. Un análisis que pueda mostrar el estado de la cuestión de estos dos importantes campos y pueda describir ciertas tendencias a nivel latinoamericano e internacional. Como parte de este proceso analítico, la Mesa de Conversaciones de La Habana ha solicitado el apoyo investigativo del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia. Consideramos que para realizar este esfuerzo reflexivo es conveniente tener en cuenta, por lo menos, tres premisas.

La primera premisa es partir de una profunda paradoja de la dimensión política, destacada por distintos investigadores latinoamericanos. Por un lado, la práctica política cotidiana se encuentra subteorizada, al limitarse por momentos al activismo, el inmediateismo y la exclusiva consecución de resultados. Por el otro, existen manifestaciones de una teoría política ciega a las prácticas sociales emergentes, más preocupada por los modelos y formas que por la investigación de las prácticas concretas de los movimientos sociales y las prácticas emergentes de subjetivación política. Necesitamos discutir y reflexionar los problemas políticos actuales en una dimensión más amplia que enfrente esta paradoja. En un contexto de intensificación de las luchas sociales alrededor del planeta y de alto dinamismo en el campo de la política, es necesaria una mayor teorización y sistematización para comprender su situación real y orientar el sentido de la política.

La segunda es reconocer que el campo político y los procesos de participación contemporáneos experimentan una situación difícil y compleja. No se trata de algo superficial o pasajero. En general, los diagnósticos rigurosos subrayan obstáculos, limitaciones y falencias en ambas dimensiones. Los calificativos tienen varias tonalidades, que van desde “crisis sistémica” hasta “des crédito” o “malestar”. Las in-

vestigaciones señalan la contracción (García Linera), el debilitamiento (Flores), el malestar (Lanz), la desideologización (Vallespín), la crisis (Mires) o la crisis degenerativa (De Sousa Santos) de la política y la participación. Entre las manifestaciones relevantes de estas tendencias al debilitamiento de la política como eje de la acción social se destacan:

- a. Una profunda desideologización en la relación con la política y los partidos;
- b. predominio del individuo, caudillo o *marketing*, sobre los programas ideológicos;
- c. política comprimida en segundos o imágenes, que impide su naturaleza teórica, hacia una simplificación demagógica y populista que empobrece la acción social;
- d. se presenta un desdibujamiento de los márgenes de acción de las instituciones estatales y los partidos políticos;
- e. la despolitización promulgada por el neoliberalismo promueve la “informalización” de la política y el vaciamiento de las instituciones políticas;
- f. la divulgación de un concepto de “la política” como administración o simple técnica de gobierno, con claros visos de pragmatismo;
- g. el incremento abismal entre las instancias de gobierno y representación con las posibilidades de decisión en los asuntos fundamentales de los sectores sociales mayoritarios;
- h. se entroniza la exclusiva dimensión de la gestión y administración, intentando desactivar el conflicto político e ideológico.

Existen diversas concepciones de la participación, pero, en general, se destacan dos posiciones diferentes en el contexto latinoamericano. Aquellas que conciben la participación como sinónimo de información, sensibilización, que culmina en una consulta acerca de decisiones tomadas previamente por otros actores. En esta visión se invita a la población a colaborar y brindar su apoyo en la ejecución de un plan. Definiciones como “participar significa en su sentido más amplio sensibilizar a la población y de ese modo aumentar la receptividad y capacidad de la población para reaccionar ante los programas de desarrollo, así como alentar las iniciativas locales” (Oakley, 1985: 24). Otras perspectivas, comprenden la participación como procesos de intervención popular centrados en la toma de decisiones. Participar implica tomar parte en la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que incidan en la totalidad de la sociedad; la participación es calificada como una forma inherente a las relaciones de poder e implica un incremento en su adquisición. Para estas concepciones tres núcleos son relevantes: la importancia de la descentralización como medio de acercar las decisiones sobre las relaciones de poder al plano local; la implantación

de mecanismos que permitan conocer las necesidades y aspiraciones concretas de las poblaciones, y la distancia de una participación que se limite a la consulta.

Las tensiones entre representación y participación son históricas. La desconfianza de Rousseau frente a la democracia representativa es la expresión de este dilema de la filosofía política moderna hacia tipos de representación que envilecen la participación. Sus afirmaciones son contundentes: “la voluntad general no se representa” y “toda ley que el pueblo no ratifica en persona es nula”. Actualmente en ciertas tradiciones liberales y socialdemócratas se intenta divulgar la tesis de que “no hay poder político sin representación”, mientras posiciones más radicales sostienen cómo “la representación es ausencia de participación” (Negri). Insistimos que en el campo de la política existen claros síntomas de una profunda crisis de la representación. La consigna mundial de los Indignados, “democracia real ya”, es manifestación de esta profunda crisis.

El tercer postulado, plantear una crisis o debilitamiento del campo de la política, remite a síntomas de agotamiento de una de sus formas históricas determinadas entre “lo viejo que no acaba de morir y lo nuevo que no acaba de nacer” (A. Gramsci). La crisis aparece como un momento de transición y de disputa que no puede confundirse con el “fin” o “adiós” de la política, o aun menos, concebirse como “despolitización” o “antipolítica”. La política como manifestación del conflicto social y de las luchas por la transformación de las relaciones de poder en las distintas dimensiones de la vida social no puede acabarse, pero sí transformarse. En términos poéticos se podría evocar la metáfora del gran escritor alemán F. Hölderlin: “allí donde crece el peligro, también crece la redención”. La dimensión política posee este doble rostro de peligro y redención.

El reconocimiento por parte del gobierno y de la guerrilla de la existencia de causas políticas estructurales de la violencia en nuestro país, es un síntoma de rigor académico y también de esperanza. No solo existen causas económicas y sociales del largo conflicto en Colombia, sino también ocupan un lugar central las causas políticas. Pueden existir polémicas muy profundas sobre esas causas, su carácter, su jerarquía e intensidad, pero la aceptación de su existencia es un paso importante en la búsqueda de acuerdos para terminar el conflicto.

En la ponencia que abrió el Foro de Participación Política, el profesor Francisco Leal Buitrago ubica su reflexión en dos horizontes. El primero, la posibilidad de encontrar las razones históricas que explican

el porqué a lo largo de la historia del país la política ha estado mediada por la utilización de la violencia. El segundo, la participación política como la apertura de espacios que permitan regular los factores de inseguridad que subsisten en el país, para lo cual es necesario el “fortalecimiento” del Estado como institucionalizador de los conflictos y negociador de los intereses. El Estado debe dejar de ser un factor que incrementa el conflicto. Para este politólogo colombiano, las razones históricas que potencian la relación entre violencia y política, son principalmente: 1. Una regionalización acentuada que ha dificultado una integración política para la formación de una nación claramente definida; 2. la debilidad del Estado, que se expresa en la escasa capacidad para generar credibilidad, legitimidad, de sus instituciones; 3. fragilidad de la sociedad civil, con pocas organizaciones hasta hace unas seis décadas; 4. concentración de la riqueza y el ingreso, y consecuente polarización entre pobreza y riqueza; 5. reproducción permanente del campesinado pobre y excluido, debido a la existencia de amplias fronteras agrarias, aisladas y dispersas que, mediante colonizaciones espontáneas como consecuencia de la presión de los terratenientes, cumplió el papel de válvula de seguridad para los conflictos sociales; 6. incapacidad de formular políticas sociales integrales que incorporen a sectores excluidos y rompan con la tendencia de concentración de la riqueza y el ingreso.

Las razones históricas anteriores pueden ser discutidas y matizadas, pero la investigación en Colombia ha sido prolífica en analizar las causas políticas del conflicto. Desde aquella obra emblemática sobre de la década del sesenta del siglo XX (1962) hasta hoy<sup>1</sup>, ninguna investigación rigurosa ha desconocido las causas políticas del profundo conflicto colombiano. La pluralidad de perspectivas ha sido importante y se han subrayado también causas estructurales de la violencia política, como las reivindicaciones regionales, en tanto contra-violencia ante poderes nacionales o externos que no las reconocen; los “factores subjetivos” relacionados con la ideología y la elección racional o revolucionaria de actores armados; la “frustración de expectativas” de los campesinos y colonos marginales; la “crisis total o parcial” del Estado o “debilidad”; la falta de legitimidad en el uso de la fuerza; la “inexistencia” de espacios

1 Consultar Guzmán, Fals Borda y Umaña Luna (2006); Posada (1968); Hobsbawm, Torres, Pecaú y otros (1985); Sánchez (1987); González, Bolívar y Vázquez (2003).



públicos o institucionales de resolución de conflictos; la relación entre expansión capitalista, modelo de expoliación y conflicto armado; las limitaciones de los mecanismos de participación democrática; la imposibilidad de consolidación de partidos de oposición por la guerra sucia, etc.

El debate apenas comienza y la bibliografía en Colombia y América Latina es bastante rica y diversa. El Gobierno, la academia y las fuerzas sociales interesadas en la paz deben realizar importantes esfuerzos para orientar la política como experiencia de redención.

### **Valorar el acuerdo y rescatar lo interpretativo**

En el preámbulo, parte integrante del “Acuerdo general para la terminación del conflicto”, se hace mención explícita a ciertas consideraciones políticas para orientar las conversaciones. Dos alusiones son directas: la construcción de la paz es un asunto de la sociedad en su conjunto, que “requiere de la participación de todos, sin distinción”, y es importante “ampliar la democracia” como condición para lograr las bases sólidas de la paz. “La paz no es una inquietud exclusiva de las dos partes, Gobierno e insurgencia”, sino que toda la sociedad de forma participativa debe implicarse en la búsqueda de esta esperanza colectiva. Una participación activa y comprometida es la garantía para sembrar unas bases sólidas y duraderas. El tipo e intensidad de la participación social ha sido un tema constante en la Mesa de Conversaciones, desde sus inicios.

La “ampliación de la democracia” constituye una condición imperativa para arraigar la paz en Colombia por dos motivos profundos. El primero, los déficits de democracia son también una de las causas del agravamiento del conflicto colombiano. El segundo, solo ampliando la democracia podemos cultivar las bases de una paz estable y perdurable. El significado de esta “ampliación” es lo que tenemos que construir, reflexionado, deliberando y acordando.

Desde nuestra perspectiva, la “ampliación” y profundización de la democracia implica acciones en ámbitos centrales de escenario político colombiano. En primer lugar, una mayor atención a los procesos de democracia directa y cualificación de la participación. Que los mecanismos de democracia directa no sean una excepción, sino un modo de vida permanente. Segundo, la creación de formas atenuadas de representación y procesos más expeditos de revocatoria del mandato en todos los poderes públicos. Tercero, la construcción de una verdadera democracia social (“desde la escuela hasta la fábrica”, Bobbio) que incluya ámbitos

centrales como las políticas públicas en descentralización, presupuesto, regalías, erradicación de la pobreza, vivienda, salud, educación, cultura, ecología, género, órganos de control, etc. Cuarto, una mayor y más equitativa distribución del poder económico, político, social, comunicacional y cultural.

Desde diversas orillas ideológicas y políticas se convoca a superar las limitaciones de los mecanismos de democracia directa. Por ejemplo, el coordinador del equipo gubernamental por parte de Colombia en la Mesa de La Habana, Humberto de la Calle, sostiene que “pese a sus resultados limitados, los instrumentos de democracia directa son una realidad insoslayable. Lo importante ahora es precisar el cómo y el cuándo. Es decir, buscar fórmulas adicionales consensuadas sobre la naturaleza de las preguntas y de los demás esquemas de participación, las reglas específicas de juego —lo cual incluye de manera preponderante un acuerdo sobre el papel del Gobierno—, la transparencia en la financiación, el uso de los medios de comunicación, las materias excluidas, la solvencia de los organismos e instituciones relacionadas con el sufragio, incluido en este punto el problema de la precisión del censo o padrón de votantes y la aplicación de controles. Un elemento negativo es la debilidad institucional del Consejo Nacional Electoral. Su propia configuración, originada en listas que presentan los partidos políticos, le resta credibilidad y neutralidad a la hora de tomar decisiones” (De la Calle, 2008: 131-143). También sostiene en sus reflexiones sobre el caso colombiano que los mecanismos de democracia directa pueden servir para revitalizar la acción partidista.

El punto dos de la Agenda está dedicado a “participación política” y es desglosado en tres numerales para priorizar algunos campos de la vida política colombiana. Cada numeral contiene también subtemas y temas específicos. En una enumeración provisional son los siguientes: 1. Ejercicio de la oposición política; 2. emergencia de nuevos movimientos políticos y sociales; 3. acceso a los medios de comunicación; 4. participación ciudadana; 5. participación directa; 6. participación en la política nacional, regional y local; 7. población vulnerable; 8. igualdad de condiciones; 9. garantías de seguridad. Se logran describir en el Acuerdo General aspectos muy relevantes de los problemas relativos a la participación política. Estos nueve temas exigen solución para sembrar la bases de la terminación del conflicto; el Gobierno, las insurgencias, los partidos políticos y los sectores sociales deben relevar y destacar el

valor de lo contenido en el punto dos del Acuerdo. Cada elemento exige discusiones teóricas y prácticas bastante creativas.

¿Qué tipo de oposición política, en qué dimensiones y qué mecanismos efectivos implementar?, ¿cómo garantizar la emergencia de nuevos movimientos garantizando su perdurabilidad y sostenibilidad?, ¿cómo mejorar el acceso a los procesos de comunicación, qué medios de comunicación y cómo profundizar la educación política?, ¿qué procesos construir para incrementar la profundidad de la participación en todas las dimensiones de la vida social?, ¿qué entendemos por igualdad de condiciones para la participación política?, ¿cuáles son las poblaciones más vulnerables en la actual situación de la acción política?, ¿qué comprender por “seguridad” para la participación política y qué mecanismos concretos implementar?: interrogantes que muestran la relevancia, la complejidad y los desafíos del punto de participación política.

Teniendo en cuenta la simple literalidad de los temas, tenemos que reconocer que cada término o tema obliga a discusiones hermenéuticas bastante profundas y a densas conceptualizaciones. Exige marcos teóricos y políticos interpretativos, como también decisiones imaginativas en la vida práctica. Basta recordar al filósofo del derecho colombiano Luis Eduardo Nieto Arteta:

toda norma presenta diversas posibilidades para su ejecución y aplicación, para su concretización y materialización. En tal virtud, cualquier norma debe ser interpretada, porque en toda norma hay ese significado de imprecisión respecto al contenido material de la ejecución de la misma [...] por consiguiente, el supuesto lógico de la interpretación en todos los momentos de la producción del orden jurídico, debe concluirse que la interpretación es un hecho general, no circunscrito, ni limitado a la labor del juez ante la ley (Nieto Arteta, 1976: 58).

### Metodologías y ámbitos de las reformas políticas

La búsqueda de las reformas políticas apropiadas para la realidad colombiana exige partir de un conjunto de premisas, que pueden abrir horizontes para la reconciliación y el arraigo de la paz. Todas ellas deben ser temas de discusión del conjunto de la sociedad y motivos centrales de la participación política.

La primera premisa es la distinción entre el Acuerdo para el fin del conflicto y la construcción de las bases sólidas de la paz. La terminación del conflicto no equivale de forma mecánica a una sociedad en paz; es un paso necesario e ineludible en un largo proceso. Por tanto, las reformas políticas para finiquitar el conflicto son de una temporalidad y profundidad distinguible de las reformas políticas para una paz duradera.

La segunda premisa es el reconocimiento de que en el origen y persistencia del conflicto colombiano, la exclusión política y las deficiencias democráticas han desempeñado un papel importante. Pueden existir diversas explicaciones y múltiples controversias, pero es conveniente investigar más las posibles y potenciales causas políticas del largo conflicto en Colombia.

El tercer postulado es asumir que las negociaciones con la insurgencia son transacciones que conllevan dar algo a los interlocutores y adversarios. No se trata de una capitulación o derrota militar, sino de una negociación que lleve a acuerdos posibles para la dejación del uso de las armas como instrumento político. El único camino para ello es el diálogo político y reflexivo.

182

Existen diversos caminos metodológicos para construir estos acuerdos de participación política. El primer camino es seguir la exacta enumeración, los temas y subtemas suscritos en el Acuerdo General en su punto dos. Construir discusiones temáticas sobre cada subtema y encontrar los puntos en que existen acercamientos. El segundo camino, elaborar un nuevo listado con los temas que han ido apareciendo en los ciclos concretos de conversaciones sobre participación política y tender puentes para los acuerdos. El tercer sendero es construir un reagrupamiento temático de los asuntos prioritarios e ir desglosando gradualmente cada numeral de este reagrupamiento acordado por las partes.

Pretendemos en este trabajo sugerir un reagrupamiento temático de algunos campos de las reformas políticas. Tan solo insinuar ciertos campos, pero no podemos remitir al nivel de detalle que esta reflexión podría exigir. Cualquiera puede objetar que van más allá de la culminación del conflicto y se adentran en el problema de la construcción de la paz, pero, definitivamente, estas fronteras serán siempre difusas. Por motivos didácticos, las vamos a agrupar en cinco ámbitos: reformas en el ámbito estatal para la participación política; reformas para la participación política; reformas para la profundización democrática; reformas en el campo electoral, y reformas para adquirir confianza y legitimidad

política en los Acuerdos. Todas están conectadas entre sí, pero mantienen una cierta especificidad. También son clamores históricos de la sociedad colombiana, que han quedado aplazados en los avatares de nuestra vida republicana.

Para fortalecer el Estado como generador de participación política desde una perspectiva democrática, hay que mejorar su presencia territorial y su efectividad en la realización de todos los derechos humanos. En Colombia existen zonas abandonadas y la ausencia del reconocimiento del papel determinante de la vida regional para un país en paz. Hay que darle prelación a aquellos municipios que han sido severamente afectados por la violencia. Allí se debe incrementar y a la vez transformar la presencia institucional del Estado. A esas localidades deben llevarse las instituciones civiles del Estado, en especial aquellas encargadas de brindar justicia y desarrollo a las comunidades. Pero, también hay que tomar medidas concretas para evitar el “presidencialismo” y “centralismo” crónicos que dominan la vida institucional. Se hacen necesarias, por ejemplo, mayores limitaciones del poder ejecutivo en la elección de los organismos de control (contraloría, procuraduría, defensoría, etc.), tanto a nivel nacional como local. Al mismo tiempo, las reformas al Estado pasan por una planificación participativa, en la que todos los planes estatales estén mediados y orientados por una participación decisiva de las poblaciones.

Las reformas para la participación política implican un conjunto de medidas y acuerdos en puntos nodales de la vida política colombiana. En primer lugar, la vigencia plena del ejercicio de la oposición política y la protesta social y la construcción de un Estatuto de la Oposición con criterio garantista y mecanismos efectivos para su realización práctica. En segundo lugar, la consolidación de garantías para nuevos partidos y movimientos políticos que surjan de la terminación del conflicto, que no limiten sus personerías jurídicas y permitan su perdurabilidad. Tercero, la promoción de grupos sociales y ciudadanos que puedan participar en los escenarios políticos. Cuarto, profundizar la descentralización con la participación de las organizaciones políticas y sociales en las decisiones regionales y locales sobre las políticas públicas. Quinto, establecer veedurías de iniciativa popular y ciudadana para acompañar los procesos de participación política. Sexto, crear una “circunscripción especial para la paz”, de naturaleza temporal, para garantizar la presencia de la insurgencia en todas las instancias de participación política. Séptimo, establecimiento del financiamiento estatal de las campañas políticas y

garantizar el acceso a los medios de comunicación masiva para todos los partidos y movimientos políticos. Octavo, crear espacios temporales de deliberación (cabildos, constituyentes, etc.) para enfrentar colectivamente los grandes temas políticos y sociales de la construcción de país. Finalmente, recuperar la memoria histórica e implementar la reparación integral de los movimientos políticos que han sido exterminados en la guerra sucia, como es el caso de la Unión Patriótica.

La “ampliación” y profundización de la democracia implica acciones en ámbitos centrales del escenario político colombiano. En primer lugar, una mayor atención a los procesos de democracia directa y democracia participativa. Que los mecanismos de democracia directa no sean una excepción, sino un modo de vida permanente. Segundo, la creación de formas atenuadas de representación y procesos más expeditos de revocatoria del mandato en todos los poderes públicos (ejecutivo; legislativo; judicial; electoral; órganos de control; etc.). Tercero, la construcción de una verdadera democracia social (“desde la escuela hasta la fábrica”, Bobbio) que incluya ámbitos centrales como las políticas públicas en descentralización, presupuesto, regalías, erradicación de la pobreza, vivienda, salud, educación, cultura, ecología, género, órganos de control, etc. Cuarto, una gran atención a los procesos democráticos a nivel regional y local para combatir vicios históricos, como el clientelismo, el populismo y el asistencialismo. Quinto, una mayor y más equitativa distribución del poder económico, político, social, regional, comunicacional y cultural.

Las reformas electorales deben orientarse en vías de cualificar su legitimidad, representatividad y transparencia, abarcando todos los escenarios de participación política y social. Se ha iniciado un debate nacional sobre las limitaciones del sistema electoral colombiano, que son bastante importantes, hacia una representación mixta y de defensa de las minorías políticas. Hay que reconocer que mecanismos electorales deficitarios afectan sensiblemente el ejercicio de la política democrática. La polémica hasta ahora se inicia y encontramos posiciones que llaman la atención sobre la eliminación de la reelección presidencial por sus efectos en el equilibrio de poderes, hasta la necesidad de centralizar la autoridad electoral en un solo organismo como la Registraduría Nacional del Estado Civil, suprimiendo el Consejo Nacional Electoral. También se subrayan las dificultades en los costos de las campañas y los profundos problemas de financiamiento en las actuales condiciones. Todos son

debates abiertos por la representatividad y legitimidad democrática de la política en Colombia.

Son también urgentes algunas modificaciones para adquirir confianza y ganar legitimidad política en los Acuerdos. No se puede repetir la situación de que alguna de las partes, sin ninguna consulta o información a la otra parte, presente propuestas que rompan la armonía ganada con esfuerzo en la negociación y, con ello, la confianza mutua. Por ejemplo, la presentación al Congreso de un proyecto de referendo, sin previa información, produce deterioro y desconfianza en las relaciones entre las partes. Las relaciones agonísticas entre adversarios exigen dosis altas de seriedad, claridad y confianza.

Existe un acuerdo importante y explícito entre el Gobierno y la insurgencia, que en el horizonte de la discusión política tenía que aparecer: la necesidad de legitimar política y democráticamente los Acuerdos entre las partes. Los motivos para anticipar este debate son sinceramente profundos y van más allá de una simple polémica formal o jurídica.

La primera razón es el reconocimiento de que la solución del conflicto y los caminos de la paz no son “propiedad” de un gobierno o de la insurgencia. La paz con justicia social es potestad indelegable del pueblo colombiano y solo con el ejercicio de su participación directa es posible esa paz estable, duradera y democrática. Un acuerdo entre “dos” partes no representa la soberanía plena del poder constituyente. El segundo motivo es ratificar que el tipo y actores de refrendación de los acuerdos es determinante para las garantías, profundidad y legitimidad de todo el proceso de finalización del conflicto porque la institución de refrendación es fundamental. Si se suplanta la soberanía popular, se pierde necesariamente poder vinculante y legitimidad. Dejar, por ejemplo, a un “Marco Jurídico” o al Congreso de la República o al Poder Judicial la prioridad para otorgar legalidad al acuerdo tendría consecuencias negativas, tales como pérdida tendencial de legitimidad y eficacia, identificación exclusiva con un gobierno o gobernante, falta de compromiso y participación, desconocimiento de la soberanía popular, excusas para los saboteadores de la paz; etc. El tercer motivo es la necesidad de analizar con rigor que esta tarea histórica exige una amplia discusión sobre las virtudes y defectos de los diferentes mecanismos de validación democrática. La dimensión del problema también exige mayor concentración reflexiva y discusión colectiva. Además de los mecanismos de participación contemplados en la Constitución Política (voto; cabildo



abierto; iniciativa legislativa; revocatoria; consulta popular; plebiscito; referendo), tenemos que también analizar con creatividad distintos caminos para cimentar los verdaderos caminos hacia la paz.

La dificultad que ahora enfrentamos y que acompañará todo el proceso es que, estando de acuerdo en la necesidad de una refrendación por la soberanía popular, no podemos dejarnos encerrar en el dilema unívoco entre referendo y constituyente. Necesitamos legitimidad política para la terminación del conflicto, pero una polarización absoluta entre estos dos mecanismos de refrendación puede hacer perder la propia legitimidad. Todo el esfuerzo de estos meses no puede ser tirado por la borda como consecuencia de que las partes asuman una actitud dogmática y unilateral. Aunque en los problemas complejos no existen recetas o simplificaciones, podemos sugerir que algunos acuerdos por su naturaleza pueden ser refrendados por vía de referendo, mientras otros abren la posibilidad de una constituyente de carácter limitado. Por ejemplo, un sí a una dejación de armas o a una comisión de la verdad o a la elección popular de procurador; pero existen algunos asuntos que, por su naturaleza, es conveniente para la paz que se abran compuertas para una mayor deliberación pública. Temas como la educación, la justicia, la investigación, la cultura, la ciencia y la técnica, lo público, el desarrollo agrario, la concepción de la seguridad, entre otros, pueden ser sometidos a una Asamblea Constituyente. La propuesta tiene que ser reflexiva y creativa. Se deben estudiar con rigor los aspectos del acuerdo suscrito entre las partes que deben y pueden ser sometidos a referendo y los problemas que pueden ser objeto de una Asamblea Constituyente; en todo caso, esta Asamblea debe ser de carácter limitado en tres órdenes: los principios que la rigen desde un comienzo, una duración claramente definida y los temas únicos que pueden ser tratados por ella.

No son tiempos para la polarización o el dogmatismo, una generación suplica por una nueva oportunidad sobre la tierra, y la política puede abrir estos horizontes de esperanza.

### Bibliografía

Arendt, Hannah (2008). *La promesa de la política*. Madrid: Ediciones Paidós.  
Benjamin, Walter (2007). “La vida de los estudiantes”. En *Obras*. Madrid: Abada Editores.

- De La Calle, H. (2008). "Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia". En *Democracia directa en América Latina*. A. Lissidini, Y. Yanina Welp, y D. Zovatto. (Coord.). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Duverger, Maurice (1966). *The Idea of politics: the uses of power in Society*. Londres: Methuen & Co.
- Foucault, Michel (1992). *Genealogía del racismo*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- García Márquez, Gabriel (1996). *Colombia al filo de la oportunidad*. Bogotá: Colciencias.
- González, F., Bolívar, I. y Vázquez, T. (2003). *La violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Guzmán, G., Fals Borda O. y Umaña Luna. E. (2006). *La violencia en Colombia*. Bogotá: Taurus.
- Hobsbawm, E., Torres, C., Pecaut D. y otros (1985). *Once ensayos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Cerec.
- Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica Grijalbo.
- Jaspers, Karl. (1959). *La idea de universidad en Alemania*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Kant, I. (1985). *Tratado de pedagogía*. Bogotá: Ediciones Rosaristas.
- Moreau, J. (1959). "Platón y la educación". En *Los grandes pedagogos*. Jean Chateau (Comp.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nieto Arteta, L. E. (1976). *La interpretación de las normas jurídicas*. Bogotá: Ediciones Tiempo Presente.
- Oakley, Peter (1985). *Consideraciones en torno a la participación en el desarrollo rural*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Posada, F. (1968). Colombia: violencia y subdesarrollo. Bogotá: Sudamericana.
- Sánchez, G. (Coord.) (1987). *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Weale, Albert (1998). "La política como elección colectiva". *¿Qué es la política? La actividad y su estudio*. Adrian Leftwich (Coord.). México: Fondo de Cultura Económica.



## **Drogas y conversaciones de paz en La Habana: priorizar lo fundamental**

Ricardo Vargas M.\*

### **Resumen analítico**

El texto busca fundamentar una focalización del punto cuarto del *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, relacionado con “la solución al problema de las drogas ilícitas”. Se trata de abordar la pertinencia de la relación entre drogas y conflicto armado, en el marco de las conversaciones que adelanta el gobierno del presidente Santos con los representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Para ello se parte, en primer lugar, de un análisis sucinto del esquema conceptual que guía la estructura del proceso de conversaciones. Luego, se analiza la debilidad subyacente en el diagnóstico dominante en Colombia sobre el problema del narcotráfico. A continuación se fundamenta la necesidad de focalizar las conversaciones alrededor de la relación entre drogas y conflicto armado, centrado en su uso como economía de guerra. Luego, se presentan las implicaciones de orden cultural tanto a nivel de discursos como de las prácticas por la vigencia del narcotráfico y sus efectos para la fase de construcción de paz, prevista en el acuerdo. Finalmente, se precisan problemas y perspectivas para el tratamiento del tema, y se abordan propuestas clave para la construcción del modelo de paz territorial que se pretende.

189

### **Consideraciones generales sobre el proceso de conversaciones de La Habana**

El punto de partida del esquema de negociación utilizado por el gobierno de Santos, y que se plasma en el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, es el reconocimiento del conflicto armado interno colombiano como aquel que se sostiene con las guerrillas de las FARC y el ELN, y con nadie más (Presidencia de la República de Colombia, 2013). También, desde la perspectiva gubernamental, a ese supuesto se suman, como elementos que coadyuvan a la iniciativa, el reconocimiento de las víctimas, un entorno internacional favorable y no adverso al proceso, el espacio constitucional para la justicia transicional y, finalmente, la estructura prevista y acordada

\* Sociólogo investigador y consultor en tema de droga, conflicto armado y desarrollo alternativo.

con las FARC: la secuencia de abordar primero la terminación del conflicto, para luego pasar a “construir la paz” (Presidencia de la República de Colombia, 2013).

De acuerdo con lo anterior, la construcción de la paz debe tener un aprestamiento básico previo que es el silenciamiento de las armas y, de ese modo, poder ingresar a una transición sin la presión y coerción de su uso. De eso se trata la fase inicial del proceso de La Habana: crear garantías y confianza para los alzados en armas, el Estado, las víctimas, el conjunto de la sociedad y el contexto internacional.

En lo que lleva del proceso, desde el 26 de agosto de 2012 hasta un año después, es probable que se esté construyendo germinalmente confianza para los grupos armados, para los representantes del gobierno de Santos y que, adicionalmente, se hayan dado señales positivas en el concierto internacional. No obstante, la confianza en relación con las víctimas y el conjunto de la sociedad colombiana aún camina lento y con escepticismo por parte de la mayoría de la población.

Más allá de ser un problema de percepción o de comunicación, la pregunta que emerge es: ¿cómo evoluciona la sociedad colombiana hacia una percepción y apoyo del proceso propuesto por la administración de Santos, si esta sociedad se caracteriza por una gran fragmentación social y cultural, aunque logró sorprendentemente unificarse alrededor del rechazo al secuestro y avaló mayoritariamente una solución de fuerza para la resolución del conflicto durante los dos periodos del presidente Uribe? La pregunta se vuelve estratégica si se tiene en cuenta que los acuerdos deben ser refrendados por la misma sociedad. Más aún, en la fase prevista como de “transición” en el proceso secuencial establecido se habla de la fijación de un periodo de tiempo para la construcción de la paz, en donde la sociedad es central. Durante ese periodo se propondrá el desarrollo de medidas legislativas, recursos extraordinarios e instituciones nuevas capaces de incidir en el terreno. Todo en camino a la generación de los fundamentos de lo que el Gobierno visualiza como el desarrollo de un proceso de *paz territorial*, concebido como el soporte para la sostenibilidad de todo el proceso.

Bajo esta perspectiva complementaria surge otro interrogante: ¿qué nivel de fuerza argumentativa, de sensibilización y de legitimación podrían alcanzar los contenidos de los seis puntos temáticos acordados entre las partes? Incluso las FARC han entendido el alcance de esta pregunta y han buscado difundir sistemáticamente –incluso más allá de los temas

de la agenda— puntos de vista para buscar un cambio de percepción, en el contexto del fuerte rechazo que ese grupo en armas genera en la mayoría de la opinión pública colombiana, principalmente la urbana.

Con el anterior marco y teniendo en cuenta las preguntas formuladas, el presente documento se propone analizar la eventual contribución del tema del narcotráfico como punto de la agenda, tratado en perspectiva de un cambio de condiciones políticas que posibilite crear un ambiente que favorezca la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad colombiana.

### **El problema de un diagnóstico errático de la política antidrogas**

¿Qué diagnóstico puede hacerse sobre el narcotráfico hoy? ¿Qué propuestas pueden hacerse? Uno de los problemas del debate sobre la política de drogas en Colombia, principalmente en lo relacionado con el narcotráfico, es la continuidad de diagnósticos con cifras erráticas y cálculos políticos dirigidos a mostrar el éxito de las políticas, más que a conocer la realidad y tendencias del fenómeno. Las cifras que utiliza el Departamento de Estado en sus informes siguen mostrando grandes vacíos en la metodología utilizada y dan poca cuenta de las dinámicas regionales del problema. Adicionalmente, sus indicadores se mueven de manera simplista en el comportamiento de áreas de cultivos ilícitos erradicadas, incautaciones de sustancias psicoactivas ilegales, número de extradiciones y recursos que se orientan a las llamadas zonas de consolidación, que constituyen un modelo de seguridad del estado céntrico en el marco de una concepción de paz que pretende un orden sobre todo de funcionalidad económica —con un peso importante del sector privado inversionista— más que de construcción de democracia.

Para dar un solo ejemplo de la calidad de estas cifras se puede decir que los promedios de rendimientos de producción de cocaína por hectárea de hoja de coca sembrada se han manejado arbitrariamente a lo largo de los últimos 11 años. Para el 2002, Washington calculaba 144 450 Has. de hoja de coca y asumía un potencial productivo de 585 toneladas de cocaína, lo que arroja un promedio de 4,04 kilos de cocaína por cada hectárea sembrada. Para 2007, la relación era de 2,9 kilos por hectárea y para 2011 (última cifra que se conoce de sus informes más recientes) de solo 2,35 kilos por cada hectárea. Basta recoger testimonios de cultivadores de cualquier región del país para saber que en ese lapso los rendimientos de cada hectárea de coca para producir un kilo de pasta

básica de cocaína (PBC) se han doblado e incluso han sobrepasado esa relación. El Departamento de Estado jamás ha explicado cómo elabora sus cálculos; no obstante, son la base de evaluación de su estrategia para Colombia.

**Cuadro 1**  
**Áreas, rendimientos y potencial productivo de cocaína**  
**en Colombia 2001-2011**

<b>Año</b>	<b>Número de Has. de coca</b>	<b>Potencial productivo de cocaína</b>	<b>Kilos HCL /1 Ha.</b>
2001	169.800	700	4,12
2002	144.450	585	4,04
2003	113.800	445	3,9
2004	114.100	410	3,59
2005	144.000	500	3,47
2006	157.200	515	3,27
2007	167.000	485	2,90
2008	119.000	280	2,35
2009	116.000	270	2,32
2010	100.000	260	2,60
2011	83.000	195	2,35

Fuente: US Departamento de Estado

Mientras tanto, UNODC ha tenido en este indicador un comportamiento oscilante pero un poco más coherente que lo que hace el Departamento de Estado.

**Cuadro 2**  
**Áreas, rendimientos y potencial productivo de cocaína**  
**en Colombia según UNODC 2002-2012**

<b>Año</b>	<b>Número de Has. de coca</b>	<b>Potencial productivo de cocaína</b>	<b>Kilos HCL /1 Ha.</b>
2002	102.000	580	5,6
2003	86.000	640	7,4
2004	80.000	680	8,5

Continúa



Año	Número de Has. de coca	Potencial productivo de cocaína	Kilos HCL /1 Ha.
2005	86.000	680	7,9
2006	78.000	660	8,4
2007	99.000	630	6,4
2008	81.000	450	5,5
2009	73.000	410	5,6
2010	62.000	330	5,3
2011	64.000	345	5,3
2012	48.000	309	6,4

Fuente: UNODC

Las fuertes variaciones en los rendimientos de producción de PBC y, en consecuencia, de la refinación de cocaína, obliga a asumir estos rendimientos como indicador, quizás el más importante, para establecer el impacto de las políticas a nivel de la producción. Resulta un indicador mucho más importante que las mediciones de áreas de siembra de hoja de coca. De otro lado, el Departamento de Justicia de Estados Unidos, invocando los exámenes adelantados a la cocaína incautada a través del *Cocaine Signature Program*, sigue señalando que el 95,5% de la cocaína que ingresa a Estados Unidos procede de Colombia (US DoS, 2012). Solo las incautaciones adelantadas por Colombia en 2012 exclusivamente de cocaína, en puntos de salida, sumó 188 toneladas (incluyendo 34,7 toneladas en aguas internacionales, adelantado en cooperación con otros países) (UNODC, 2013). Contrastando esta información con el dato suministrado por el Departamento de Justicia se percibe lo errático de las cifras: una producción de 195 toneladas, de las cuales solo Colombia incauta 188 toneladas, pero ingresa al mercado de Estados Unidos el 95% de lo que se consume en ese país, resulta esquizofrénico. No obstante, sobre ese tipo de indicadores se construye y se promueve una imagen triunfalista en los éxitos de la política.

En síntesis y como se observa, siguen sin resolverse los problemas sobre la calidad de la información y frente a ello opera un criterio político publicitario en donde, independientemente de que haya o no resultados exitosos a la luz de la estrategia, su demostración es muy débil.

Los análisis que se derivan de este tipo de cifras encadenan la debilidad del diagnóstico. En consecuencia, surge un relato que, sin contundencia en la contrastación y erigido como verdad con implicaciones políticas

para legitimarse como modelo de seguridad, desarrolla un argumento hecho en escritorios, así:

1. Colombia ha logrado neutralizar a las cúpulas del narcotráfico a través de la captura y extradición de personas responsables del negocio ilegal.
2. Dicha situación se complementa con los resultados operacionales de cumplimiento de la ley en materia de lucha antidrogas (que corresponden a las cifras consignadas en los informes del Departamento de Estado y de UNODC) y que incluye el incremento de la capacidad de captura de promedios de 200 toneladas de cocaína en los últimos años.
3. En consecuencia, el narcotráfico se ve obligado a desarrollar mercados internos (microtráfico) de modo que pueda darle salida a la droga que está siendo acumulada.
4. Este microtráfico es el responsable de un incremento de los índices de violencia en algunas ciudades como Medellín y Bogotá.
5. En el contexto rural han surgido las Bandas Criminales (Bacrim) con el propósito de captar la oferta narcotraficante dejada por los carteles desarticulados en las últimas décadas por la fuerza pública y por los espacios de criminalidad que en su época abarcaban las desmovilizadas autodefensas. Estas bandas conforman una tercera generación narcotraficante, organizadas en estructuras más pequeñas pero dispersas, atendiendo al modelo de “redes criminales” que les permitió desde 2003 sostener sus estructuras de tráfico en áreas estratégicas, particularmente en el Pacífico sur colombiano (PNC, 2011).
6. En consecuencia, el gran tráfico se ha trasladado a México y son las organizaciones mexicanas las que controlan hoy el negocio.

La estrategia basada en la captura de los cabecillas de las organizaciones no da muestras de ser el arma fundamental para debilitar la economía ilegal de las drogas. La capacidad de readecuación de las organizaciones es una constante histórica. Los mercados internacionales no dan muestra de desordenarse o afectarse estructuralmente por este tipo de acciones. En algunas situaciones, como en el caso de México, analistas han mostrado que la caída de cabezas del narcotráfico ha generado una multiplicación de las mismas organizaciones que se reorganizan o reestructuran con nuevos jefes (Nájar, 2012).

Pero, más importante aún que el punto de las capturas, es que acciones de ese orden no se ven reflejadas en la estructura de precios en los mercados internacionales—uno de los propósitos centrales de la estrategia internacional antidrogas— como resultado del efecto multiplicativo por acciones en puntos intermedios. Analistas que trabajan escenarios señalan que aun una reducción del 50% de la oferta de drogas solo implicaría un incremento del 3% de los precios en los puntos de comercio (Andreas, 1998; Reuter, 2006: 97).

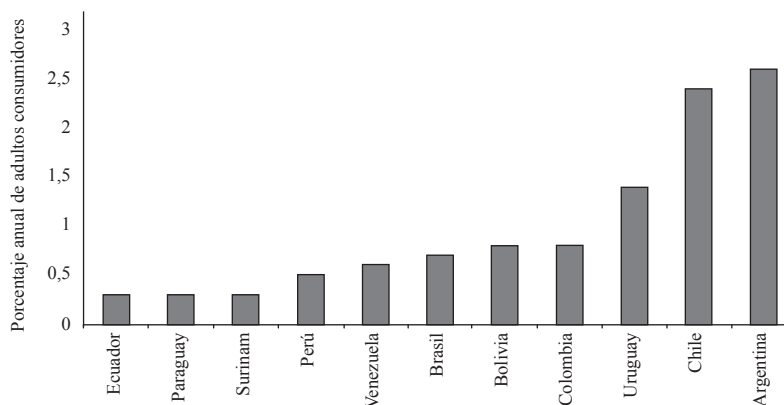
Hemos ofrecido algunos ejemplos de la inconsistencia de las cifras de UNODC y del Departamento de Estado que se usan como indicadores de éxito. Sobre la magnitud del microtráfico en Colombia como efecto no deseado del incremento de la capacidad de interdicción antinarcóticos y, en consecuencia, el principal elemento de explicación de las violencias urbanas hoy en Colombia, ofrecemos algunas breves ideas: la tendencia que prevalece es la sobrestimación del peso específico del mismo y la magnificación de una correlación —no suficientemente demostrada— de incrementos de los índices de violencia con los mercados de uso interno.

El uso de cocaína parece mantenerse estable en América Central y del Sur. De acuerdo con las informaciones más recientes (2011) los índices de prevalencia de uso entre la población en general son liderados por Argentina (2,6%), Chile (2,4%) y Uruguay (1,4%). Los tres países del Cono Sur, Brasil, Argentina y Chile, en conjunto, representan más de dos tercios de todos los usuarios de cocaína de América del Sur, América Central y el Caribe. Los países del Caribe representan el 7% del total, y América Central el 5%. (UNODC, 2011)

Comparativamente, y con base en datos recientes de UNODC (2011) sobre prevalencias de uso de cocaína a nivel de Suramérica, veamos el lugar que ocupa Colombia en el contexto latinoamericano (véase Gráfico 1):

Como se observa, Colombia tiene un comportamiento bastante diferenciado de Argentina, Chile y Uruguay, que dan muestras de índices de prevalencia muy por encima (2,5% y más para los casos de Argentina y Chile) situándose al lado de Bolivia (menos de 1%). El hecho es relevante de cara a la fuerte generalización de distintas fuentes oficiales, de una situación prácticamente epidémica en el uso de cocaína por el poder de control de los organismos de seguridad y que se refleja en los índices de interdicción de la cocaína colombiana que sale a los mercados internacionales.

**Gráfico 1**  
**Prevalencia del uso anual de cocaína en Sur América**  
**(dato más reciente)**



Fuente: UNODC Delta.

Las situaciones de incremento en el uso de drogas no pueden ser explicadas por hechos extraordinarios y, cuando estos existen, su tendencia posterior es a aclimatarse, disminuyendo relativamente las situaciones epidémicas. Así sucedió en EE.UU. con el auge del crack y de la heroína (Reuter, 2006). Como bien lo señala un grupo de investigadores del tema: la mayoría de los países han experimentado un aumento continuado en el uso global de drogas controladas durante los últimos cuarenta años, interrumpidos por agudos incrementos ocasionales e inclinaciones hacia algunas drogas o patrones de uso en particular. Estas tendencias generales parecen aplicarse de igual modo en países que han seguido políticas de tolerancia o intolerancia durante este periodo (Roberts M., M. Trace y A. Kein, 2005).

Al insuficientemente argumentado escenario de “explosión” de los mercados de cocaína en las principales ciudades colombianas, se agrega un vínculo sobre violencias que se explicarían, monocausalmente, por ese mismo hecho. Para analistas versados en este tipo de vínculos: “Se ha convertido en parte de nuestro saber desde el sentido común, que los mercados de drogas ilícitas y violencia van de la mano” (Zimring & Hawkins, 1997: 138; Jensen, 2000). El porqué de esta creencia es bastante fácil de entender: primero que todo, mucha de la violencia está concentrada alrededor de los mercados de drogas. Pero como mucho del

saber desde el sentido común, esta creencia es una sobresimplificación, en el mejor de los casos, y un sinsentido, en el peor. La violencia no es una característica invariante o inevitable de los mercados de drogas; muchos de tales mercados experimentan poca o no muy grave violencia e incluso la mayor parte de los mercados de drogas son pacíficos la mayor parte del tiempo (Jacob, 1999: 80-1; MacCoun & Reuter, 2001: 121; Zimring & Hawkins, 1997: 138-55; Scott & Wright, 2008).

Es decir, que para el caso colombiano también se da una insuficiencia de estudios que muestren rigurosamente la correlación mercados de drogas y violencia. No obstante, ese vínculo es una constante en los diagnósticos sobre seguridad urbana y, en consecuencia, en las decisiones de política. A modo de ejemplo, el primero de abril de 2013 el presidente Santos ordenó impulsivamente al Ministerio de Defensa atacar 22 expendios del microtráfico en veinte ciudades capitales. Luego de 42 allanamientos a esos sitios, los resultados en cuanto a interdicción de sustancias fueron desoladores: apenas 105 kilos de base de coca, 15 kilos de marihuana y 2 kilos y medio de cocaína y más de 300 pequeños expendedores capturados<sup>1</sup>.

De otro lado, el concepto de bandas criminales tiende a supeditar a estas organizaciones a un marco teórico restringido de *crimen organizado*, que empobrece su alcance de ser estructuras de violencia que mantienen nexos con poderes tanto económicos como políticos del nivel local y regional. Son un elemento del mecanismo de seguridad privatizado que busca neutralizar la presión social sobre la tierra, a la vez que hacen parte de un dispositivo de disciplinamiento de poblaciones y control de territorios. Constituyen un componente del complejo entramado del poder mafioso que se prolonga hoy como factor de consolidación del reordenamiento violento de territorios, adelantado con ejércitos privados financiados por el narcotráfico y coordinados, en la gran mayoría de casos, con organismos de seguridad del Estado. El énfasis restrictivo, por definición, según el

1 Las cifras fueron presentadas a los medios de comunicación en gramos (*Semana*, 2013). Así, la orden de Santos de atacar “ollas”. Algo va para el lector al visualizar “105 000 gramos de PBC”, y no “105 kilos”. Con ironía se puede decir que si el objetivo era sacar del mercado x cantidad de psicoativos, hubiese sido considerablemente menos gravoso, dado el alto costo de practicar 42 allanamientos con cientos de efectivos de la fuerza pública y sin que el problema se haya resuelto, haber comprado en las mismas ollas esas cantidades y haberlas destruido.

Gobierno colombiano, de estar “al servicio del narcotráfico”, encubre su naturaleza compleja y diversa en el uso de la fuerza privada. El pobre mito fundacional de estas estructuras y su débil caracterización, acarrea serias consecuencias en la política sobre seguridad a cargo del Estado.

Sobre el remplazo de los grupos colombianos por mexicanos en el negocio de la cocaína, vale señalar que una cosa es la sustitución y otra son los nuevos arreglos en el negocio del narcotráfico. El uso del concepto “sustituir” retoma anacrónicamente el marco de referencia del momento inicial de las economías ilegales de los psicoactivos en auge, en donde efectivamente bajo connotaciones nacionales, se reconstruyó una historia de remplazos de diferentes grupos organizados en su disputa de mercados de trasiego y distribución en el interior de Estados Unidos. La transnacionalización y las estructuras en red de hoy aminoran el carácter nacional como definidor de la identidad organizativa y resalta más bien el carácter de conglomerados empresariales ilegales con diferente composición en su origen y establece un funcionamiento en redes organizadas que se diferencian del verticalismo y la centralización que caracterizó la época de los carteles.

Visto este contexto que limita el conocimiento a fondo sobre la naturaleza del narcotráfico en Colombia, nos introducimos en los elementos conceptuales e históricos hacia una fundamentación de un marco para inscribir las prioridades para una agenda de conversaciones que contempla acertadamente, el tema de las drogas ilegales en el marco de conversaciones para el fin del conflicto.

### **Narcotráfico como economía de guerra**

Consideraciones generales:

1. Al narcotráfico en Colombia suele dársele un enfoque unívoco como amenaza externa a la seguridad del Estado, tratamiento que resulta errático. En tanto economía ilegal es un fenómeno que se desenvuelve en múltiples perspectivas y los beneficios que representa se orientan en direcciones tanto políticas como de seguridad, muy diversas. Históricamente, un mismo actor –por ejemplo el Estado– se ha situado en materia de seguridad, de manera diferenciada y ambivalente frente al mismo fenómeno de las drogas.

De un lado, en el nivel nacional, pareciera confirmarse esa percepción, tomando como paradigma el desarrollo de acciones violentas terroristas, lideradas por Pablo Escobar, para neutralizar la imple-

mentación de la extradición. Pero de otro, en los niveles locales, se afianzó un proceso funcional a través de ejércitos privados contrainsurgentes, que demandó ingentes recursos que el narcotráfico estuvo en condiciones de sufragar. El dilema se resolvió con la muerte violenta de Pablo Escobar, situación a la que contribuyeron representantes del narcotráfico que a lo largo de la década de los ochenta e inicios de los noventa habían consolidado el modelo narcoparamilitar, entre otros Fidel Castaño, Diego Murillo Bejarano (alias “Don Berna”, a la sazón, jefe de escoltas del exsocio y perseguido por Pablo Escobar, Rafael Galeano) y miembros del Bloque de Búsqueda relacionados con narcotráfico (el coronel de la Policía Danilo González y el coronel Hugo Aguilar).

Pero la muerte de Pablo Escobar en diciembre 2 de 1993 y la crisis en la que cae el grupo de Cali en 1994/1995 reformulan todo el mapa regional andino de la coca. La alta dependencia de los cultivadores de coca y procesadores de PBC del Alto Huallaga y del Chapare boliviano de los compradores colombianos genera la caída abrupta de la demanda de materia prima que les hacían las estructuras centralizadas del narcotráfico de los núcleos de Medellín y Cali para procesarlas en Colombia.

Es contundente la alarmante caída de precios de la hoja de coca para producir la PBC en 1993 y luego en 1995, principalmente en el Huallaga peruano, después de una leve recuperación entre 1994 y 1995, generada seguramente por el incremento de la demanda del grupo de Cali luego de la caída de Pablo Escobar: se pasó de un pico de US 4,50 por kilo a cerca de US 0,50 por kilo, generando una crisis profunda en esas zonas cocaleras. La caída de la cúpula del grupo de Cali (Gilberto Rodríguez, Henry Loaiza, Víctor Patiño, en junio de 1995, luego José Santacruz y Phanor Arizabaleta en julio de 1995 y, finalmente, Miguel Rodríguez el 6 de agosto de 1995) explica ese comportamiento. Con ellos, se cierra también el ciclo de las estructuras centralizadas (de los denominados carteles de Medellín y Cali).

A la crisis de la estructura regional de la economía de la coca se sumó el agotamiento del modelo centralizado del narcotráfico de Medellín y Cali, y que, como resultado, generó una dinamización sin antecedentes de los cultivos de coca en Colombia, ahora con demanda de múltiples organizaciones desde diferentes centros urbanos. La fragmentación de los empresarios ilegales estimuló la producción de



hoja de coca y potenció la producción de cocaína. La disminución de los costos de producción y de traslado de la PBC para su procesamiento contribuyó a democratizar el negocio ilegal en Colombia<sup>2</sup>.

Sin embargo, no todo era favorable a la élite ilegal cuya composición numérica, organización local y regional y poder económico y político, empezó a crecer exponencialmente: al instalarse masivamente los cultivos de hoja de coca en zonas de colonización de la Amazonía (departamentos de Guaviare y Caquetá) las guerrillas de las FARC serán las grandes beneficiarias del traslado de los cultivos desde Perú y Bolivia, permitiendo incrementar las fuentes de financiación de sus estructuras militares y sus acciones de fuerza.

Se crea así un nuevo escenario que amplió considerablemente la geografía de la guerra y que restableció el equilibrio militar que buscaba romper la estrategia privatizada contrainsurgente. Esta situación generó serias preocupaciones en Bogotá y Washington al observar cómo se estaba produciendo, contra sus cálculos, un nuevo fenómeno que, junto con la crisis de legitimidad del gobierno Samper (1994-1998) por la financiación de su campaña con dineros del narcotráfico, potenciaría el poder de fuerza de las guerrillas, como efectivamente sucedió a lo largo de los años 1996 y 1997.

La gran preocupación en materia de seguridad, teniendo en cuenta las grandes movilizaciones campesinas de 1996 y el crecimiento exponencial del reclutamiento y poder armado de las FARC, se expresó en la búsqueda de respuestas estratégicas. Bajo estas circunstancias es que aparece el Plan Colombia como el antídoto para recuperar la estabilidad en cuestión del Estado colombiano ante el auge insurgente. De hecho, hacia 1999, cuando estaba en alza el debate sobre dicho Plan, voces del Departamento de Defensa y de centros

- 2 Este nuevo escenario es usualmente explicado con el argumento de que el traslado de la producción de hoja de coca se debió a la contundencia del denominado “puente aéreo”, implementado por Washington en la frontera de Perú y Colombia, situación a la que suele agregarse un supuesto éxito de los programas de desarrollo alternativo en Bolivia. El puente aéreo se instaló hacia 1994 cuando el cambio ya se había producido, lo cual le quita toda la fuerza explicativa y, de otro lado, el argumento sobre el éxito del desarrollo alternativo en Bolivia carece de evidencia estadística. No obstante, las dos afirmaciones se convirtieron en la explicación “políticamente correcta” del giro estructural de la economía ilegal de las drogas en la región andina.

de pensamiento (*Think Tanks*) llamaron la atención sobre el error de poner toda la apuesta en el tema de las drogas. Para algunos observadores de la política exterior de EE.UU. en el hemisferio, el aparente énfasis antidrogas del Plan Colombia buscó resolver más obstáculos políticos que ser la expresión de una voluntad convencida de las bondades de la política antinarcóticos:

Los argumentos sobre la necesidad de ayudar a los colombianos a apuntalar y reforzar su situación de seguridad habrían obtenido escasas adherencias políticas en el contexto posterior a la Guerra Fría. Plantear el reto como una defensa de la democracia colombiana –la más antigua de Suramérica– habría tenido todavía menos resonancia entre el electorado estadounidense. La dura realidad política –que las autoridades de la administración Clinton comprendían de manera implícita– exigía que el Plan Colombia debía presentarse y venderse como un paquete de medidas antidroga. La alternativa, al parecer, era cruzarse de brazos y contemplar el deterioro progresivo de Colombia [...]. (Shifter, 2011).

Los efectos políticos y de seguridad de los hechos del 11 de septiembre, y los posteriores ajustes al Plan Colombia en 2002 por parte del mismo Congreso de EE.UU., redefinieron un enfoque más centrado en los desafíos de las guerrillas, situación favorecida por la crisis del escenario de paz que intentó la administración Pastrana y el triunfo de la línea guerrillista frente al conflicto que lideró el entonces candidato Álvaro Uribe Vélez. Así, oponer un balance antidrogas a una estrategia que en la práctica se centró prioritariamente en la guerra contrainsurgente resulta siendo un ejercicio ilusorio.

2. Finalmente, ya en el plano interno colombiano, la priorización de la guerra contrainsurgente bajo un modelo de privatización que permitiera desarrollar acciones contra la población civil, inadmisibles para el derecho internacional humanitario, potenció el rol estratégico del narcotráfico en relación con el conflicto armado, facilitando la extensión territorial de una Violencia de Protección Apoyada por el Estado (VPAE) y que tendrá unos efectos diversos en múltiples planos. Entre otros:
  - Amplió las áreas de refugio regional de los líderes del narcotráfico, principalmente en el Magdalena Medio, extendiéndose luego a diferentes regiones de Colombia, en la medida en que se afianzó

la estrategia apuntalada por el uso de la fuerza y se expandió el despojo de la tierra.

- Afianzó una relación funcional con sectores e instancias de diversos organismos de seguridad del Estado, incluyendo mandos de las FFAA y hasta el jefe de seguridad de la Presidencia de Álvaro Uribe, el general de la Policía Mauricio Santoyo, condenado a 13 años de prisión en Estados Unidos como colaborador directo entre 2001 y 2008 de la Oficina de Envigado, bajo el control de alias Don Berna.
- Facilitó el reordenamiento violento de territorios sobre la base del despojo y la concentración de la tierra.
- Redefinió la seguridad de protección local para el narcotráfico y multiplicó exponencialmente las rutas de exportación de drogas ilegales.

No obstante lo anterior, el balance oficial de instancias de decisión de Washington y del Gobierno colombiano es que diez años después del Plan Colombia y de la desmovilización paramilitar en el marco del proceso de justicia y paz, el resultado es altamente favorable.

### **Los efectos estructurales del narcotráfico: el discurso mafioso y la sociedad**

Los múltiples niveles en que el país político y sectores de la sociedad civil aceptaron y convivieron con el narcotráfico propiciaron cambios significativos en su devenir como nación. Por ello mismo cabe la pregunta: ¿De qué manera el narcotráfico ha coadyuvado a la fragmentación de la sociedad colombiana y qué consecuencias está acarreado en el proceso y prácticas culturales?

El punto de partida es un problema estructural: la configuración de la sociedad colombiana se ha dado con un gran peso de referentes culturales propios del discurso de la hacienda y que mantiene códigos de la relación patrón/peón, contexto en donde domina una visión organicista de la sociedad, unos códigos de creación de instituciones basadas en la tradición, la autoridad y el orden (Tognato, 2011). Asume como su antítesis el código del bandido, aquel que rechaza el orden orgánico de la vida social, condenándolo como bárbaro, ignorante y desagradecido; asume sus prácticas como anarquía, rebeldía y caos (Tognato, 2011: 201). De otro lado, las pretensiones de incidencia en la misma sociedad de un

discurso moderno liberal de sociedad civil, está lejos de ser asumido e incorporado en las prácticas cotidianas y de la misma institucionalidad: seguimiento a reglas de juego, predominio de la ley ante la cual todos deben ser iguales; carácter incluyente, una aplicación impersonal de la misma y una visión de la gestión pública más que de personalismo (Alexander & Smith, 1993) y por tanto de clientelismo en su funcionamiento.

Esta fractura, institucionalizada desde el impulso de la regeneración liderada por Rafael Núñez y plasmada en la Constitución de 1886 y que rigió durante 105 años, sigue vigente a pesar de la Constitución modernizante de 1991. Parte de su debilidad para regir como máxima ley ha sido la imposibilidad de transformar muchas prácticas y creencias en la sociedad colombiana y que siguen vigentes, con un gran peso del discurso de la hacienda. A esa fractura se suma, en su fase más reciente, el ingreso del narcotráfico y que encajó en muchos lugares como una vía expedita de movilidad social ante un sistema cerrado, elitista y profundamente excluyente. Esta situación se agudiza por la débil capacidad del Estado para generar una institucionalidad capaz de tramitar y resolver las demandas sociales. El narcotráfico como medio de movilidad social no solo se refiere a los empresarios ilegales vinculados directamente a esa economía, sino a la población que se incorpora en la esfera de servicios para esa industria ilegal.

Sin embargo, el narcotráfico no es simplemente un sistema productivo que va desde la producción al consumo de sustancias psicoactivas declaradas ilegales. Ha sido una fuente importante en la generación de un discurso mafioso, que toma cuerpo en códigos de la relación patrón/territorio y cuya alteridad está en el código del traidor<sup>3</sup>. Desde el punto de vista institucional, se plasma en la gestión privada de arreglos para garantizar un orden (principalmente local y regional); manifiesta constantemente un espíritu corporativo clientelar, la necesidad de una autoridad (por encima de una ley impersonal), el personalismo y la oferta de seguridad como código central de su vigencia. En la sociedad, sus

3 Original del autor de este texto. Agradezco a Carlo Tognato sus sugerencias y orientaciones para el tratamiento de esta perspectiva, en el marco de conversaciones académicas sobre el tema. Nada de lo que aquí se dice compromete su responsabilidad que es exclusiva del autor.

protagonistas se observan como duros, justicieros, en ocasiones generosos, relevando la viveza como que no se depara en los medios con tal de obtener lo que se proponga. Es amigo de sus amigos y frentero. Se condena al traidor con códigos como “sapo”, “faltón”, “débil” (“marica”) e “igualado”. Socialmente, se rechaza como lambón al seguidor de las reglas y a los críticos.

Estos tres discursos permean al conjunto de la sociedad, fracturándola aunque prevalece el peso de los códigos de la relación patrón/peón, cuya vigencia se observa hoy en los intentos de prolongación de sus códigos aplicados a temas contemporáneos, entre otros, como el aborto, el reconocimiento de la diversidad de géneros, la restauración del orden y la condena a cualquier intento de regular las drogas catalogadas como ilícitas.

Como se observa, el discurso mafioso permeó gran parte de la sociedad colombiana y su incidencia no es simplemente un patrón de comportamiento referido a los implicados directamente en economías ilegales. En su desenvolvimiento, como fenómeno social complejo, le abrió un camino a la llamada parapolítica, simbiosis funcional entre códigos de la relación patrón/territorio y el discurso de la hacienda. También permeó prácticas violentas de los grupos alzados en armas en alianzas siniestras, por ejemplo, con políticos que buscaban sacar del juego a competidores electorales. Ingresó también en los partidos más tradicionales a través de prácticas mafiosas con la tolerancia del poder de uso privado de la violencia como el caso de Víctor Carranza, o la manera como se manejó y se apropiaron bienes y recursos de la Dirección Nacional de Estupefacientes<sup>4</sup>.

### **La propuesta central para los diálogos en La Habana**

Vistos los anteriores elementos de análisis, la agenda de La Habana en materia de drogas debería ser reestructurada para abordar, como punto de partida, la relación entre drogas y conflicto armado. Este es el tema central que se propone en este texto.

Las partes deberían asumir la intrincada corresponsabilidad en ese vínculo y reconocer un elemento común que debería ser asumido: la vigencia de prácticas mafiosas a diversos niveles y en actores variados,

4 El economista Salomón Kalmanovitz calcula en 3 billones de pesos (alrededor de US 1 600 millones) el costo para el erario por la corrupción que se toleró y la injerencia del narcotráfico en este caso. (Kalmanovitz, 2013).

cuya continuidad puede, entre otras, impedir la implementación real de los acuerdos para la ejecución de lo que se obtenga en el proceso de terminación del conflicto. Se puede prever desde ya que las pretensiones de una *paz territorial* encuentran un primer gran obstáculo en la vigencia de poderes locales que agencian prácticas de control y manejo de los territorios, desde códigos que no se avienen con modelos institucionales modernizantes y que se proponen la concentración del poder, su ampliación y su difusión.

Bastaría observar en la historia reciente cómo en las pretensiones de la Constitución de 1991, en donde se expresó un proceso de ampliación del poder hacia el reconocimiento de sectores sociales étnica y culturalmente diversos, así como de la emergencia de las clases medias que buscaban participación política, simultáneamente crecieron nuevos sectores emergentes de la economía ilegal de las drogas que desarrollaron mecanismos de control político, creando fuertes dificultades a la vigencia del cumplimiento de la ley.

El tratamiento prioritario de una agenda *débil* en materia de drogas (por ejemplo, prevención del consumo o visiones reduccionistas de la sustitución de cultivos como un problema de recursos, etc.) solo ayudaría a aplazar la discusión de fondo y eventualmente a afianzar un espíritu corporativo y clientelar en zonas bajo influencia de la insurgencia, abortando una oportunidad para poner uno de los temas centrales en la definición del futuro como país.

La pervivencia de un poder mafioso que se hereda y se desarrolla de una larga historia del uso de la violencia para contener y “resolver” conflictos, y que se acentúa por la decisión de sectores de las élites colombianas de acudir a una estrategia privada contrainsurgente, debería ser asumido con claridad y pragmatismo. Para dar un solo ejemplo, desde 2008 hasta 2013 se calcula en 65 el número de líderes campesinos reclamantes de tierras, en virtud de la ley de víctimas y restitución de tierras, asesinados; por los menos 45 más están bajo amenaza de muerte (*El Espectador*, 2013)<sup>5</sup>.

Por ello, se debería inscribir el narcotráfico no tanto en su funcionalidad como circuito productivo y de comercialización, sino como fuente y sedimento de prácticas empresariales basada en el uso privado y arbitrario de la fuerza. Cuenta con un gran poder de incidencia en la generación

5 Según la Defensoría del Pueblo entre 2006 y 2011 fueron asesinados 71 reclamantes con tan solo una condena por estos hechos (Revista *Semana*, 2012).

de modelos de control social y disciplinamiento, a la vez que adecúa y ejerce el poder político, ya sea directamente o por interpuesta persona, como otra fuente de enriquecimiento privado y de gobierno.

Poder visibilizar y reconocer el problema como mecanismo de control que impide la vigencia de una democracia liberal es ya una contribución. El desconocimiento del problema mediante el abordaje de una referencia liviana a la política de drogas, situando con más visibilidad problemas como la prevención del uso de drogas, etc. es una buena manera de eludir el tema de fondo para una Mesa de Conversaciones que pretende terminar el conflicto.

En temas convencionales de política de drogas es difícil que las conversaciones de La Habana puedan ir más lejos de lo que han hecho centenares de eventos y documentos que cuestionan el actual régimen de drogas, e incluso, de iniciativas como la de legalización de la marihuana que lidera la sociedad civil de varios estados de Estados Unidos y el Gobierno de Uruguay. Por eso, ocuparse de los temas pertinentes a la relación con el conflicto armado resulta más razonable y productivo.

Es posible, sin embargo, encontrar para esto una razón más de fondo: investigaciones adelantadas en los últimos años alrededor de diversos procesos de paz han mostrado que la formal terminación de las hostilidades armadas, en países tales como Sierra Leona, Angola, Afganistán, República Democrática del Congo, Sudán, no trajo un fin a las predatorias relaciones económicas fortalecidas durante el periodo de la guerra. Al ser desatendidas, estas relaciones pueden minar los subsiguientes esfuerzos de construcción de paz, haciendo perdurar los implantes y arreglos que garantizan procesos de enriquecimiento y depredación de recursos con controles de disciplinamiento y uso de la fuerza a través de empresas criminales (Malone y Nitzschke, 2005)

En ese sentido, la Mesa de La Habana debería contribuir a precisar los conceptos e instrumentos para el desarrollo de una estrategia a nivel estatal, dirigida a garantizar un enfrentamiento eficaz de las prácticas y poderes mafiosos, condición básica en la construcción de una paz sostenible y la instauración de una democracia liberal en los términos originales de la Constitución de 1991. Implica una reformulación del discurso que sitúa al narcotráfico y otras fuentes económicas de origen ilegal, como amenazas externa al Estado, asumiéndolo más bien como actividad en simbiosis con el poder político, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el nivel regional; supone también, un deslinde del concepto



que reduce los temas de seguridad al crimen organizado o “bandas criminales”, explorando la responsabilidad de los poderes ocultos en su instrumentalización. Aquellos grupos, sin el soporte político que incide en su vigencia, son débiles.

Más asociado a la política de drogas, debe ser debatido y acordado el problema institucional y los espacios de participación de la sociedad civil relacionada con el problema en diversos niveles. Con el mismo criterio, la reorientación de la política sobre bienes y recursos incautados, su transparencia en el manejo y veeduría, debería ser otro de los ejes.

De este modo, a propósito de una política medianamente seria sobre desarrollo alternativo, tales bienes deberían ser la base de la creación del banco de tierras anunciada por el Ministerio de Agricultura y debería contemplar adjudicaciones para colonos que están hoy en puntas de colonización, a los que debería ofrecerse alternativas con acceso a los factores de producción (tierra, crédito, asistencia técnica), estímulos por su aporte a la seguridad alimentaria y promover y facilitar su articulación en condiciones de competitividad, a los mercados. Como criterio general, las soluciones estructurales del problema de los cultivos ilícitos deberían darse en el interior de la frontera agrícola.

Los obstáculos para solamente hacer posible una política pública en ese sentido son significativos: desde el año 2005 se anunciaba la debacle de la Dirección Nacional de Estupefacientes y de toda la política de extinción de dominio. De 3420 predios rurales incautados, solo se había podido conocer su identificación y, por tanto, la extensión de 1585 (46%). El restante 56% ni siquiera había podido ser identificado. De lo identificado, y que sumaban entonces cerca de 442 000 hectáreas, solo se habían podido extinguir 176 predios, es decir, el 5%, y al Incoder solo se habían entregado 5200 hectáreas para ser adjudicadas (1,1%).

A mediados de 2012, la situación sobre el tema de los predios no había cambiado mucho. Varios oficios enviados por los encargados de la liquidación de la DNE revelaron la dificultad para elaborar el inventario y para definir cuáles propiedades pertenecen al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) y cuáles están en procesos penales por narcotráfico. Persistían problemas en la depuración contable y a esta fecha solo se había cumplido el 31% de esa depuración, situación que incluso afectó el acatamiento de los plazos para liquidar la DNE y hacer la entrega del inventario al Ministerio de Justicia. En el manejo de bienes de origen ilegal aparecen como benefi-

ciarios nombres como el de Luis Fernando Rojas Cañón, conductor de un presunto narcotraficante y depositario de nueve bienes incautados a la mafia. En todo el entramado aparecen también 13 congresistas a quienes la Corte Suprema de Justicia investiga por presunto tráfico de influencias para que conocidos suyos fueran elegidos como depositarios de los bienes incautados a narcotraficantes (Marín, 2012).

Otra fuente de afectaciones importantes por la instalación del circuito ilegal, agenciada principalmente por los actores armados, como en su combate por parte de instancias estatales, son los territorios étnicos. Allí se ha violentado de manera sistemática la autonomía de las comunidades indígenas y territorios colectivos. La economía ilegal de la coca ha sido instrumentalizada como mecanismo de arrasamiento de prácticas culturales tradicionales, forzando procesos de inserción violenta en economías de mercado y descomponiendo los ejes de la organización social y de pervivencia de esas comunidades. Percibidos como obstáculo para culminar la inserción de territorios en el libre mercado, las comunidades en territorios colectivos agencian procesos que contrastan con esa tendencia, ya que sus fundamentos como pueblos y etnias van en contravía a un encauzamiento del país, hacia un modelo agresivo de libre mercado y de tratamiento generalizado de la naturaleza como bien transable.

### Conclusiones preliminares

La agenda de conversaciones para el fin del conflicto en materia de drogas debería ser reestructurada para abordar el tema central: la relación entre drogas y conflicto armado. Si bien el presidente Santos ha reiterado su aspiración a que las FARC deben renunciar a la prestación de servicios de seguridad para el narcotráfico, el problema hay que inscribirlo en una perspectiva que supere el sentido unívoco de su significación. Una de las manifestaciones más complejas y con graves repercusiones es la existencia de un discurso mafioso que permea ampliamente a la sociedad colombiana, incluyendo, en muchas oportunidades, a los mismos grupos alzados en armas.

Adicionalmente, la reducción del fenómeno de seguridad circunscrito a expresiones de criminalidad organizada, como el tratamiento dominante de las Bacrim, reduce los agentes y simplifica al extremo el problema. Decisiones históricas de élites colombianas de buscar resolver o contener conflictos que se perciben como peligros inminentes para sus intereses mediante el uso privado de la fuerza, fueron apuntaladas exponencialmente por el narcotráfico y hoy se expande con la vigen-

cia de códigos con que se actúa en la vida social. Esos discursos hacen parte de la fractura de la sociedad colombiana, y desde allí se hace una lectura sobre el concepto de paz que, ligado con sus prácticas, pone en cuestión la realidad de las pretensiones de construir una *paz territorial*.

El diagnóstico sobre el narcotráfico hoy en Colombia constituye un discurso para legitimar una estrategia ampliamente cuestionada, y no un ejercicio serio de conocimiento del fondo del problema. Decisiones de política de drogas erráticas como la decisión reciente del presidente Santos de pretender destruir los centros de microtráfico mediante operativos costosos e inútiles muestra ampliamente la inexistencia de una conexión razonable entre el discurso que se promovió a nivel internacional y las decisiones de política. Aquí sigue primando una actitud esquizofrénica y desinformada de los responsables de la política pública.

El ejercicio de ordenar institucionalmente, hacer transparentes las decisiones y permitir la participación de la sociedad afectada por dispositivos privados de seguridad y despojo, en cuanto al uso de los bienes incautados al narcotráfico, sería por sí mismo un considerable avance en políticas realistas y que envían un mensaje hacia la vigencia de códigos liberales de sociedad civil. Convocaría, además, al conjunto del país, aislando el poderoso nexo mafioso que decide en Colombia.

Garantizar el cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras, incluidos los territorios étnicos, es por sí mismo otro avance importante que obliga a blindar la seguridad de todos los reclamantes y agentes del cumplimiento de esas disposiciones.

La desatención del manejo de los arreglos y mecanismos predatorios que proceden del control de territorios mediante el uso de la seguridad, en nombre del conflicto, pueden minar los subsiguientes esfuerzos de construcción de paz, haciendo perdurar los implantes y dispositivos que garantizan procesos de enriquecimiento y depredación de recursos con controles de disciplinamiento y uso de la fuerza a través de empresas criminales. Encarar este problema hace parte de un tratamiento realista, en función de generar los fundamentos para las pretensiones de la *paz territorial* que busca el Gobierno.

## Bibliografía

Alexander, J. & Smith, P. (1993). "The Discourse of American Civil Society: A New Proposal for Cultural Studies". *Theory and Society* 22(2): 157-207.

- Andreas, Peter (1998). "Smuggling Wars: Law Enforcement and Law Evasion in a Changing World". *Transnational Organized Crime*. 4, 2: 75-90.
- El Espectador (2013). *Impunidad en homicidios de reclamantes de tierras*. 5 de mayo.
- Kalmanovitz, Salomón (2013). "Para quién trabaja el procurador". *El Espectador*.
- Malone, David and Nitzschke, Heiko (2005). *Economic agenda in Civil Wars*. (Discussion Paper).
- Marín Correa, Alexander (2012). "DNE hasta diciembre de 2013". *El Espectador*.
- Nájar, Alberto (2012). *El nuevo mapa del narcotráfico en México*. Recuperado de: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121010\\_mexico\\_mapa\\_guerra\\_narco\\_carteles\\_jp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121010_mexico_mapa_guerra_narco_carteles_jp.shtml)
- NOTINFOMEX (2013). *Advierten sobre mayor expansión del narco y violencia*. Recuperado de: <http://www.notinfomex.info/2013/03/advierten-sobre-mayor-expansion-del.html>
- Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2013). "Texto de la conferencia que el alto comisionado para la paz dictó en la Universidad Externado". *El Tiempo*.
- Revista Semana (2012). *Reina impunidad en asesinatos de líderes de tierras*. 9 de abril.
- Reuter, Peter (2006). "Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia". En *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Camacho, Álvaro (Editor). Bogotá: Uniandes, CESO.
- Roberts M., Trace M. y Klein A (2005). *Imposición legal y reducción de la oferta*. Fundación Beckley Programa sobre Política de Drogas. Reino Unido: Oxford.
- Scott, Stewart & Reed, Tristan (March 28 2013). *Security weekly: Mexico: the new narco reality is already here*.
- Scott, Jacques and Wright, Richard (2008). "The Relevance of Peace to Studies of Drug Market Violence". *Criminology* Vol. 46 (1).
- Tognato, Carlo (2011). "Extending Traumas across Cultural Divides. On Kidnapping and Solidarity in Colombia". *Narrating Trauma: On the impact of Collective Suffering*: 191-212. Everman, Ron, Alexander, Jeffrey and Butler Breese, Elizabeth (Eds.). Boulder and London: Paradigm Publishers.
- UNODC (2012) *Panorama general de las tendencias y patrones mundiales y regionales de drogas*. Recuperado de: [http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_drugs/WDR/2011/Argentina\\_References\\_WDR\\_2011\\_ESP\\_FINAL.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/WDR/2011/Argentina_References_WDR_2011_ESP_FINAL.pdf)
- UNODC (Junio de 2013). *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2012*.
- US DoS. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs – INCSR (2012). *International Narcotics Control Strategy Report and Law Enforcement*.

## **Políticas antidrogas, narcotráfico y desarrollo alternativo en Colombia en un contexto global. ¿Hacia un cambio de estrategia?**

Catalina Toro Pérez \*

Gracias por esta destacada demostración de las capacidades que tiene Colombia para combatir el narcotráfico y el terrorismo. Es impresionante el compromiso que tiene Colombia para seguir con este esfuerzo .  
(John Kerry, 2013)

Recientemente, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia en Rio (2011) planteó un cambio de paradigma, en términos de rectificar la estrategia de la “guerra de las drogas” aplicada en América Latina y el Caribe en los últimos treinta años. Las políticas prohibicionistas de lucha contra las drogas basadas en la represión, interdicción del narcotráfico, distribución y criminalización de cultivadores, no solo no han dado los resultados esperados en términos de disminución de los cultivos, han generado altísimos costos humanos y sociales como resultado de las profundas asimetrías en términos de violencia, pérdida de vidas humanas, desplazamiento de poblaciones y criminalización de vastos sectores de población campesina, indígenas y de los asentamientos más vulnerables de las ciudades de los países productores, frente a los países consumidores de estas sustancias.

Reconociendo el fracaso de la guerra antidrogas, la Comisión Global de Política de Drogas propone “romper el tabú” (CGPD, 2011) en el sentido de ampliar el debate a la problemática de consumo de drogas con propiedades psicoactivas, denunciando los impactos en la salud pública relacionados con el uso de drogas. En ese sentido, se proponen nuevas estrategias de prevención y reducción de los daños. Frente a un nuevo enfoque de la problemática de las drogas ilícitas como una cuestión social, le corresponden propuestas y acciones sociales (Stevens, 2013).

---

\* Profesora, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora del Grupo Derecho y Política Ambiental de la Maestría en Biociencias y Derecho. Ph.D. en Ciencia Política del IEP, París.

El panorama mundial del consumo de drogas indica que la cifra de 3,4 y 6,6% de los usuarios de drogas, en relación con la población mundial, se mantiene estable entre 2005 y 2010.

Entre el 10% y el 13% de los usuarios de drogas son los denominados consumidores problemáticos con drogodependencia y trastornos relacionados con el consumo de drogas, como la prevalencia del VIH, la hepatitis C (46,7%) y la hepatitis B (14,6%). Las dos drogas, ilícitas de mayor consumo siguen siendo el cannabis (prevalencia anual mundial entre el 2,6% y el 5,0%) y los estimulantes de tipo anfetamínico (UNODC, 2012: 1).

Estas cifras “oficiales” del consumo mundial de drogas permiten proponer medidas en favor de la despenalización del consumo y un cuestionamiento a las estrategias para el control del procesamiento y tráfico. Desde esta perspectiva, los diagnósticos arrojan dos argumentos claves para este cambio de política: uno, la marihuana representa el 7,83% de los consumidores, mientras que el resto de drogas –de origen natural y sintético– representan el 25,17%. Dos, entre el 10% y el 13% son consumidores “problemáticos o drogodependientes” equivalentes a una población de entre 30 y 33 millones en todo el planeta. Si el consumo de marihuana se despenaliza en todos los países –lo cual no parece un escenario utópico– el asunto del consumo y tráfico de estupefacientes se reduciría en un 75%, de acuerdo con las cifras de la UNODC (Franco *et al.*, 2012).

En tal sentido, la CGPD recoge la experiencia europea en países como Holanda y Gran Bretaña, como modelos de regulación y flexibilización de la política antidroga, basados en la diferenciación de drogas duras y drogas blandas, incorporando experiencias exitosas de reducción de daños y riesgos. Ello permite generar un ambiente favorable a la legalización de la marihuana, mientras se radicaliza el combate contra la cocaína y la heroína en la cima de las sustancias peligrosas (Stevens, 2013). En Estados Unidos, dos estados aprobaron recientemente “el uso recreativo de la marihuana”, diez y seis permiten su uso terapéutico y diez estados adelantan trámites legislativos en el mismo sentido (JIFE, 2013). El Pew Research Center de Estados Unidos en su artículo *Majority Now Supports Legalizing Marijuana* (Dimok, 2013) destaca que el 52% de los encuestados norteamericanos respalda la legalización de la marihuana frente al 45% que rechazan esa alternativa (Franco *et al.* 2013).

En un contexto internacional favorable, en términos de considerar nuevos enfoques centrados en la reducción de daños de los sectores más débiles afectados por la producción, el tráfico y el consumo, América Latina y el Caribe propone nuevas estrategias en términos del tráfico y la producción de sustancias psicoactivas: Ecuador se muestra a favor de una “cierta despenalización” del tráfico de las drogas (*El Tiempo*, 2013), Bolivia declara la coca como patrimonio cultural y el Gobierno de Uruguay saca adelante una iniciativa legislativa para la legalización de la producción y el consumo del cannabis. En tal sentido, los gobiernos en el marco de la Unasur en 2009, reconocen que “el masticado de la coca es una manifestación cultural ancestral, del pueblo de Bolivia que debe ser respetada por la comunidad internacional” (Unasur, 2009) y la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia propone “evaluar la conveniencia de criminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal” (Comisión, 2009). Por otra parte, gobiernos como el de Guatemala, junto con los gobiernos del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) plantean no sin discrepancias discutir enfoques alternativos que permitan ampliar el debate regional más allá de las estrategias de combate a las drogas, frente a la oposición estadounidense que ha dictado las reglas de la política hemisférica (Drogas y Conflicto, 2012).

213

Si bien el Gobierno norteamericano ha eliminado la expresión “guerra contra las drogas” como punto de partida hacia nuevas perspectivas de acción frente al problema y se reconoce la relación entre producción, tráfico y consumo de drogas con propiedades psicoactivas como un fenómeno global, aún continúa imponiendo el modelo de securitización regional en América Latina, que afecta con mayor rigor a los países productores y con presencia de poderosas redes de traficantes. El informe de la OEA plantea que el problema de las drogas es hemisférico y propone nuevas estrategias para combatir el crimen organizado, aunque evalúa el impacto social derivado de sus políticas y refiere el manejo de sustancias psicoactivas como un problema de salud pública, e incluso reconoce que el 70% de las mujeres latinoamericanas privadas de la libertad han sido encarceladas por microtráfico no violento en centros penales donde son víctimas de abuso sexual, extorsiones y sicariato (TNI, 2012).



## **La política antidrogas y el referencial de la securitización en América Latina en un nuevo contexto hemisférico**

América Latina y el Caribe continúan siendo el escenario de la estrategia hemisférica de la guerra antidrogas. Si bien existe cierta ambivalencia entre los discursos emergentes sobre flexibilización de la política (despenalización y legalización) apoyada por Juan Manuel Santos y César Gaviria en Colombia, las nuevas políticas combinan estrategias de criminalización del tráfico de estupefacientes, lo cual le permite a Estados Unidos reacomodar su política antidrogas en América Latina, dejando un margen a la política nacional pero continuando con los espacios obtenidos en materia de seguridad militar en el hemisferio (Vargas, 2012). En ese sentido se refuerza la tesis de la seguridad frente al crimen organizado como una amenaza externa a la democracia. Si bien es cierto que la violencia en México, Honduras, El Salvador y Guatemala puede desestabilizar las sociedades, no hay acuerdos sobre sus causas. Por una parte, a América Central se le atribuye un rol como región de tránsito de drogas destinadas a los Estados Unidos. Sin embargo, esta participación también puede ser explicada como un síntoma de problemas socioeconómicos estructurales que se manifiestan en la proliferación de formas violentas, formas que se desarrollan como respuesta a las políticas de mano dura al crimen por parte de las autoridades de estos países. La militarización en contra de las organizaciones de tráfico de drogas conlleva paradójicamente un aumento grave en la violencia del país (Trasnational Institute, 2012). Más de 48 000 personas murieron en episodios de violencia relacionados con el narcotráfico en México, desde 2006, según informó la Procuraduría General de ese país (*El País*, 2012).

El informe presentado por la OEA en mayo de 2013, en Bogotá, ofrece un nuevo ángulo relacionado con el consumo de drogas en las Américas. Insulza revela que en las Américas, incluyendo los Estados Unidos, se encuentra aproximadamente el 45% del total de los consumidores de cocaína en el mundo, la mitad de los de heroína y una cuarta parte del total de los de marihuana. El informe señala, además, “el incremento del consumo de pasta base de cocaína, de crack, de inhalables, de drogas sintéticas y el uso indebido de fármacos legales, lo que genera un negocio ilícito hemisférico que, solo en los mercados de venta minorista, se sitúa en alrededor de los 151 000 millones de dólares” en las áreas urbanas especialmente (OAS, 2013).

Si bien explica que el impacto del fenómeno de las drogas afecta a los países de manera diversa, “[...] la preocupación por ellas nos une a todos”, “la relación entre drogas y violencia es uno de los principales factores del temor de nuestros ciudadanos y ha contribuido a llevar el tema de la seguridad a los primeros asuntos de preocupación para los ciudadanos de todo el Hemisferio [...]”. Plantea de igual manera que “esta situación debe ser enfrentada con mayor realismo y mayor eficacia si queremos avanzar en soluciones efectivas”. En ese sentido, alude al principio de corresponsabilidad: “todos quienes tenemos responsabilidades en el ámbito público, le debemos a los millones de mujeres y hombres, de jóvenes y adultos mayores, de madres y padres, de niñas y de niños que hoy se sienten amenazados, respuestas claras y políticas públicas eficaces para enfrenar este flagelo” (OAS, 2013).

El informe que contempla diferentes escenarios de la política antidrogas (Global, Institucional, Social y de Ruptura, OAS, 2013b) contempla sin embargo la posibilidad de continuar la delincuencia de pandillas juveniles asociadas al consumo y venta de drogas en barrios y zonas urbanas vulnerables en América Latina. Si bien reconoce la necesidad de una atención integral del Estado y la sociedad civil en los ámbitos de la educación, el empleo, la salud pública y la igualdad de oportunidades, propone mayor eficacia de la acción de los organismos policiales, judiciales y penitenciarios. Por una parte, reconoce que la mayoría de quienes actúan como productores, traficantes y comerciantes de drogas, incluidos los sicarios de las bandas del delito organizado, son, a su vez, personas provenientes de áreas vulnerables de nuestras sociedades y en la mayoría de los casos han sido objeto de desigualdad de oportunidades, baja escolaridad y pobreza familiar. Ello no obsta para señalar que “la impunidad y la corrupción estimulan la violencia, por cuanto permiten que los delincuentes actúen sobre seguro, sin preocuparse de las penas que puedan recibir, aunque ellas aparezcan nominalmente altas”. De allí que la política de criminalización de la producción, pero principalmente del tránsito de las sustancias hacia los países y mercados de consumo final, se consolida como el eje de la política de seguridad por encima del control de la venta al detalle y el consumo que en este informe y, de hecho, constituye la novedad, se asocia a un problema de salud pública.

Ello significa el aumento del control estatal sobre áreas con conflictos entre autoridades locales y ciudadanos, lo que permitirá que la guerra contra las drogas en el ámbito latinoamericano continúe siendo la

guerra de a los pueblos. Colombia, con su experiencia en el Plan Colombia se convierte en un actor en el proceso de venta de seguridad (en la cooperación Sur-Sur) con el acompañamiento del modelo piloto del comando sur con desarrollos sofisticados desde el esquema de conflicto y estabilización del Departamento de Estado norteamericano, ámbito en que se inscribe la estrategia de consolidación del Plan Colombia. Respaldar la tesis de la corresponsabilidad entre América Latina y los Estados Unidos significa en la práctica la obtención de beneficios de distintos países en la agenda bilateral con ese país, a cambio de mantener el modelo de seguridad en el manejo de las políticas antidrogas (Vargas, 2012).

Si bien no debe dejarse de lado la iniciativa de los presidentes como el de Guatemala, en términos de plantear un debate regional de las estrategias actuales de la lucha antidrogas, o el de Bolivia al impulsar la reivindicación de trato no discriminatorio por usos culturales de la hoja de coca de las organizaciones indígenas, y el de Ecuador, en términos de una “cierta despenalización” del tráfico (*El Tiempo*, 2013), esta intención de una política hemisférica en la que se articula la relación entre producción, tráfico y consumo refuerza, a pesar de las nuevas iniciativas, el rumbo que han marcado los Estados Unidos en la región ante la ausencia de una estrategia regional latinoamericana. Brasil y Argentina no se han sumado a una estrategia regional y los países del ALBA tienen aproximaciones diferentes: desde el prohibicionismo extremo de Cuba hasta la indiferencia de Nicaragua, quien hace poco, sin embargo, apoyó la iniciativa de despenalización del consumo de Guatemala (Vargas, 2102). Aunque se inicia un cuestionamiento de la política global de drogas a partir de la Cumbre de las Américas en 2012, el referencial de la seguridad continúa imponiéndose en la estrategia del combate al narcotráfico por vía terrestre, aérea y fluvial, que tanto daño ha causado en países como Colombia. Claramente, la política antidrogas en el continente continúa su estrategia de endurecimiento frontal apoyado por países como México, Perú y Colombia en el combate a los narcotraficantes, e incluso propone una Corte Penal con jurisdicción regional para perseguir a los delincuentes, así como mayor represión y seguimiento al tránsito de la droga.

Lo que es preocupante es que ningún gobierno aborda el problema de la relación entre la institucionalidad vigente que permite empoderar las élites gobernantes y no se indaga demasiado en la relación entre los sistemas políticos, organismos de control, narcotráfico y élites del crimen organizado (Vargas 2012). Ello significa dejar por fuera del debate las

denominadas externalidades vinculadas a la economía de las drogas como la corrupción pública y privada, el lavado de activos, el contrabando, el tráfico de armas y de personas y el rol de los Estados en el envilecimiento de los valores fundacionales de sociedades en torno al respeto a la justicia, a los derechos humanos, al ejercicio equitativo de los derechos, a la democracia participativa y a la libertad de opinión y de organización (Franco *et al.*, 2013).

### **Efectos e implicaciones de la guerra contra las drogas en Colombia**

En el año 2000, el presidente Bill Clinton apoyó un paquete de ayuda de 1,3 billones de dólares para el denominado Plan Colombia. Adoptado por el entonces presidente Pastrana, se convirtió en el país receptor de apoyo estadounidense fuera del Medio Oriente. Diez años después, este modelo se presenta en Washington como un modelo exitoso para exportar a México y Afganistán, asociado a la política de “seguridad democrática” del entonces presidente Uribe (2002-2010). Ello genera un fuerte debate en Washington por parte de expertos internacionales (WOLA, 2012) que confrontan este discurso, denunciando los daños colaterales que este modelo conlleva en términos de derechos humanos y erosión de las instituciones democráticas (Isaacson, 2010). Se argumenta la eficacia de los avances de la lucha contra las drogas, mostrando los aspectos negativos de esta política: los graves efectos sociales en términos de la profundización de una guerra de más de cincuenta años que profundizó las condiciones de desigualdad de la población, la concentración de la riqueza y la propiedad a partir de la acción protegida por el Estado de los grupos armados paramilitares, el fortalecimiento militar, lo que conllevó al aumento de desapariciones forzadas, los casos de falsos positivos, y el desplazamiento de más de cuatro millones de habitantes (Codhes, 2013). De acuerdo con el Ministerio de Defensa colombiano, diez años del plan Colombia significaron 21 000 muertes de soldados, paramilitares y guerrilleros. Los grupos de derechos humanos estiman en 14 000 las muertes de civiles no combatientes en ese mismo periodo (Isaacson, 2010). En ese sentido, Colombia sí constituye un caso de estudio en términos de una concepción de política antidrogas en donde predomina la fuerza militar, se triplica el presupuesto para la guerra en todo el país y al mismo tiempo disminuye el gasto social en educación, salud e infraestructura, debilitando las condiciones sociales

para generar un modelo alternativo acorde con el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

### **Fumigaciones aéreas, una estrategia equivocada**

Entre los años noventa y 2000, el Gobierno colombiano impulsó la estrategia de fumigación aérea de los cultivos denominados ilícitos para reducir el negocio de la cocaína. Este énfasis direccionado a la producción no mostró resultados satisfactorios. Si bien en 2007 disminuye la producción de 160 000 hectáreas de coca en el país de las existentes 99 000 en 1999 y se logra en 2012 reducir a 48 000 hectáreas (UNDOC, 2013) ello, paradójicamente, no afecta la producción de toneladas de cocaína debido a un ajuste en las formas de transformación.

Numerosas denuncias registradas por la Defensoría del Pueblo se han presentado en relación con los efectos nocivos de la aspersión aérea de sustancias químicas, de más de un millón de hectáreas en Colombia, en los últimos doce años. Una de ellas dio lugar a la Misión Internacional de la Frontera Ecuatoriana (provincias de Sucumbíos, Crachi y Esmeraldas) con Colombia (2005). Solo entre los años 2000 y 2005, la fumigación aérea significó el cierre de escuelas, el aumento de los controles militares, afectación en los cultivos de subsistencia, pérdidas de comercio hasta del 70% en zonas de frontera y problemas de salud en los pobladores, adultos y niños. Finalmente, ocasionó el desplazamiento interno y transfronterizo de más del 54% de la población (Misión, 2005).

Con esta estrategia se evidenció que las fumigaciones se convierten en otra causa del desplazamiento forzoso no tipificada en la legislación colombiana. El Consejo Nacional de Estupefacientes, que se encarga de coordinar esta actividad con la Policía Nacional, solo se preocupa por expedir resoluciones contra la producción de hoja de coca y el tráfico de cocaína, sin atender las preocupaciones sociales y ambientales. En varias zonas del país se declaró la emergencia humanitaria en 2008, presentándose situaciones de hostigamiento de grupos armados irregulares, paramilitares y fuerza pública (Codhes, 2008). De esta manera se afecta aún más la grave condición de las familias campesinas que, tras las fumigaciones que se realizan en algunos casos hasta cinco veces, no solo pierden los cultivos ilícitos sobre los cuales basan su economía, o los cultivos lícitos y animales bases de su alimentación, sino que también se ven obligados a abandonar el territorio. Ante esta grave situación, desde 2007 los gobiernos de Estados Unidos y Colombia deciden com-

plementar esta estrategia con la erradicación manual forzosa en el terreno, lo que significó una nueva estrategia de presencia estatal que, en lugar de soportar una economía para la seguridad alimentaria y otras alternativas de política social para los cultivadores, resulta en algunos casos en un reforzamiento del control militar de la erradicación y persecución en el territorio. Sin embargo, aún se fumigan un promedio de 100 549 hectáreas anuales (UNDOC, 2013), generando daños en la salud humana (patrón de malformaciones embrionarias, muerte celular programada y destrucción celular) ya denunciados por la misión médica ecuatoriana en 2005, por la utilización del glifosato en la aspersión aérea, que ya hoy están siendo comprobados por estudios científicos. Tal es el caso de Argentina, veinte años después de fumigar con glifosato los campos de soya transgénica (Carrasco, 2011, Seralini, 2009 y 2012).

### La “fascinación de las cifras”

Las estadísticas de la guerra contra las drogas en Colombia muestran que luego de fumigar alrededor de 1 403 000 hectáreas en 12 años, y pese a todos los problemas denunciados, la producción de clorhidrato de cocaína aumenta. Ello contrasta con otras cifras aportadas por la UNODC en materia de control de los cultivos: en el año 2012 se erradicaron 30 486 hectáreas y se fumigaron 100 549. Sumando las 48 000 detectadas vía satélite, el total en 2012 es de 179 035 hectáreas, disminuyendo un 21% del área sembrada entre los dos últimos años. Estos datos pueden significar que las hectáreas erradicadas y fumigadas son mayores que la cifra oficial, o bien que fumigar no significa siempre erradicar, pues los cultivos se pueden recuperar, o que las hectáreas realmente sembradas superan la cifra anunciada, por lo tanto, son más las toneladas de cocaína que circulan en el mercado (Mantilla y Franco, 2013).

Ello significa que, si bien se logró un descenso importante de los cultivos de uso ilícito durante estos 13 años, llegando a una reducción por hectáreas de 68 000 en 2011 a 48 000 en 2012 en 23 de los 32 departamentos del país (UNDOC, 2013), el resultado de las erradicaciones y la fumigación no ha sido contundente en el propósito de eliminar la totalidad de la producción de hoja de coca.

Geográficamente, el 80% de las áreas sembradas con coca en Colombia se encuentra en ocho departamentos y cerca de la mitad de los cultivos están en tres de ellos: Norte de Santander, Caquetá y Chocó, los cuales mostraron un incremento del área sembrada (UNODC, 2012). Solo

en el primero de ellos, el cultivo está concentrado en Tibú, donde fueron detectadas 1658 hectáreas, más del doble de las registradas en 2011, en donde está enfocada hoy la estrategia de fumigación, situación denunciada por la movilización del mes de julio en la zona.

Las reducciones más importantes se presentaron en Nariño, Putumayo, Guaviare y Cauca. Sin embargo, Nariño continúa siendo la zona más afectada tanto por la presencia de los cultivos como por los efectos de las políticas de erradicación forzosa. En estos departamentos el denominador común es históricamente la violencia, la presencia de actores armados, la ausencia del Estado y la crisis alimentaria, social y humanitaria.

Si bien Colombia se consolidó en el año 2000 como el primer país productor de coca en el mundo, hoy la producción crece de manera significativa en Perú y Bolivia, y hay evidencias de la presencia de estos cultivos en Ecuador, Venezuela, Brasil y en algunos países de Centro América. Esto indica que la economía global de la coca organiza el espacio de la producción y responde con eficiencia a las condiciones que le impongan las políticas represivas de los Estados, actuando como un blanco móvil. Pese a las cifras contradictorias, (Policía Antinarcóticos, sistema Simci de Naciones Unidas y las estadísticas de la CIA) Colombia mantiene la primacía como productor y exportador de clorhidrato de cocaína, considerando el número de toneladas de clorhidrato de cocaína que efectivamente fluye al mercado mundial de esta sustancia (Franco *et al.*, 2013)

De acuerdo con la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes, (JIFE, 2011), se calcula que el país produce entre 600 y 700 toneladas de cocaína al año. En 2012 se inicia el cálculo de producción por hectárea. “Desde los años ochenta, se calculaba la producción de clorhidrato de cocaína, en 4,7 kilos de cocaína por hectárea y el promedio ahora está en 7,3 kilos por hectárea. Esto explica por qué aparentemente no ha caído la producción” (*El Tiempo*, 2013).

Un indicativo poderoso de que, el problema de los cultivos de uso ilícito está lejos de resolverse es que, pese a la disminución global de tales cultivos en Colombia en los últimos años, el precio de la cocaína en los mercados consumidores no ha variado significativamente. Desde el decenio de los ochenta, los precios de heroína y cocaína en Estados Unidos han caído agudamente, al punto en que a inicios de 2009 el gramo de cocaína pura al menudeo en dicho país registró su precio más bajo en 2007, casi 22% menos que en 1999, un año antes de que se lanzara el Plan Colombia (Youngers y Walsh, 2010). Esto significa que se ha man-



tenido un relativo equilibrio entre la oferta y la demanda y que existe poca evidencia de que la erradicación forzosa de cultivos pueda reducir sustancialmente el volumen real de drogas que circula en los mercados consumidores. Al consumo estable de cocaína se suma, además, que países como Estados Unidos y Canadá tienen ya una autosuficiencia en cuanto a la oferta y la demanda de marihuana y en Europa el consumo de marihuana se sustenta cada vez más en la producción interna.

### **La política de drogas ilícitas en Colombia en un contexto de negociación por un acuerdo de paz**

Hemos sostenido que abordar la problemática de los cultivos de uso ilícito en Colombia supone reconocer el fenómeno global del narcotráfico, situación que ni el Gobierno ni la guerrilla de las FARC pueden resolver en la Mesa de Conversaciones. Para algunos autores, a diferencia de los informes institucionales que abordan este fenómeno como un problema de transporte de drogas ilícitas de un lugar a otro, lo cual se resuelve con propuestas de legalización, este constituye “una estructura de poder que establece relaciones de influencia en espacios de decisiones políticas, económicas y sociales, generando con otros fenómenos sociales, efectos desestabilizadores” (Fernández, citado por Medina, 2012) en donde la discreción y el secreto se convierte en la estrategia de su potencialidad que explica una modalidad de conductas de naturaleza mafiosa (Medina, 2012). Esta problemática compleja que toca a fondo las estructuras políticas, y que en el caso colombiano ha implicado la profundización y degradación del conflicto, está estrechamente vinculada a la situación de pobreza rural y urbana, delincuencia común, poder local, nacional e internacional de las organizaciones estatales y paraestatales, mafias de las drogas, así como sinergias y externalidades del fenómeno, tales como corrupción pública y privada, lavado de activos, tráfico de armas y personas y contrabando, entre otras.

Ello significa que este fenómeno se articula de manera perfecta a las características predominantes de la economía mundial y se mueve libremente en los escenarios globales en correspondencia con las fuerzas del mercado y de las políticas de represión. Esta articulación del fenómeno de las drogas con el mercado global limita los márgenes de acción nacionales y locales para enfrentar el problema de los cultivos de uso ilícito y del narcotráfico, pero no impide la formulación de políticas específicas encaminadas a un mayor control del fenómeno en las regiones más afecta-

das y a un fortalecimiento del Estado y de sus instituciones locales para proveer formas alternativas de sustento y remplazar los órdenes alternos por sistemas legítimos de provisión económica y social como una forma de contrarrestar el exitoso funcionamiento de las economías ilícitas y de los actores que lideran el conflicto.

Debido a ese carácter global y a sus múltiples ramificaciones nacionales y locales, se debe considerar que el fenómeno de las drogas no puede ser resuelto por un solo actor o un conjunto limitado de actores. La resolución del problema debe pasar por un consenso de carácter hemisférico (OEA, Mercosur) y global, encaminado a desmontar el paradigma del prohibicionismo. Las propuestas para enfrentar el problema de los cultivos de uso ilícito y del tráfico de drogas deben incluir acciones encaminadas a la sensibilización global e internacional del fenómeno, buscando fortalecer la perspectiva de la corresponsabilidad y las políticas de despenalización del consumo. No obstante las limitaciones globales, el Estado colombiano puede asumir una posición más activa que le permita aprovechar el actual contexto favorable a la despenalización y legalización de las drogas a nivel mundial, así como la oportunidad que se abre con los diálogos de paz para dar pasos más concretos y autónomos en torno a la solución integral del problema de los cultivos y las drogas ilícitas.

Una visión integral para enfrentar el problema de los cultivos de uso ilícito no debe limitarse única y exclusivamente al problema del cultivo, sino que debe incluir las demás fases y eslabones del negocio de las drogas (producción, procesamiento, tráfico y consumo) que afectan y se ubican de manera diferenciada en las distintas regiones, departamentos y municipios del país, trayendo repercusiones particulares para cada una de ellas. La agenda nacional para resolver el problema de los cultivos ilícitos debe estar compuesta, por tanto, de las distintas agendas regionales que reflejen de manera articulada la situación general del país, y el proceso de erradicación de los cultivos de uso ilícito debe estar basado en la concertación con las comunidades, en su voluntad para remplazar los cultivos y, sobre todo, en la intensificación de los programas de desarrollo alternativo como única salida posible frente al problema (Franco *et al.*, 2013)

En cuanto a la condición estructural del problema de los cultivos, la agenda de negociación debe articularse directamente con las políticas de reforma agraria, de restitución de tierras y de productividad en el campo

señaladas por el Gobierno nacional, así como con las necesidades de las organizaciones sociales, indígenas y campesinas. Se debe partir de la base de que un proceso exitoso de sustracción de poblaciones y territorios de los cultivos ilícitos implica cambios profundos en la estructura actual de la tenencia y la productividad de la tierra, que implique la modernización y la democratización del contexto rural, la provisión de bienes, servicios básicos, asistencia técnica, crédito e infraestructuras que aseguren el sostenimiento de las comunidades campesinas, así como el uso adecuado de los recursos agrarios y el abastecimiento alimentario de los mercados internos y la ampliación competitiva hacia los mercados externos.

La disminución de cultivos ilícitos debe basarse, así mismo, en proyectos productivos ambientalmente responsables, dado que la siembra de cultivos ha afectado los territorios campesinos e indígenas a través de un proceso de expansión violento y de “colonización coquera” de las tierras no ocupadas de los sistemas selváticos de la Amazonía, el Pacífico, las serranías andinas y en las zonas de transición entre la Orinoquía y la Amazonía. Esta dinámica ha puesto en riesgo el equilibrio de los ecosistemas, las fuentes de agua por el vertimiento de los residuos químicos del procesamiento de la coca y la seguridad de los territorios indígenas y de las zonas de reserva forestal y los parques naturales nacionales que hoy aumenta el área cultivada en un 11% (UNODC, 2013: 40). Las medidas para enfrentar el fenómeno de los cultivos ilícitos deben ir entonces acompañadas de una política ambiental que prevea los impactos socioecológicos de la erradicación de cultivos y su efectiva sustitución y control.

Un primer paso, dados los impactos sociales que ha tenido esta estrategia, es el de eliminar la erradicación forzosa aérea o manual de los cultivos de amapola, marihuana y coca. Ello supone también prevenir las fumigaciones aéreas con glifosato que puedan darse a partir de una posible sustitución por cultivos transgénicos, como la soya, el maíz y el algodón, debate que debe adelantarse de manera urgente en Colombia.

## Bibliografía

Carrasco, Andrés (2012). *Efecto del glifosato en el desarrollo embrionario de *Xenopus laevis* (Teratogénesis y glifosato)*. Buenos Aires: Conicet, Laboratorio Embriología Molecular. Recuperado el 06/09/2013 en [http://www.rapaluruaguay.org/glifosato/Andres\\_Carrasco.pdf](http://www.rapaluruaguay.org/glifosato/Andres_Carrasco.pdf).

- CGDOP (2013). *The negative impact of the war on drugs on Public Health, the hidden Hepatitis C epidemic*. [Versión electrónica en <http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>]
- Comisión Mundial sobre Políticas de Drogas. Dirección electrónica: [www.globalcomissionondrugs.org](http://www.globalcomissionondrugs.org)
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2011). *Drogas y democracia: Hacia un cambio de paradigma*. Rio de Janeiro, febrero de 2011.
- Unasur (2009), *Declaración Presidencial de Quito (10 de agosto de 2009)*. III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas. [Versión electrónica en [http://www.comunidad.andina.org/unasur/10-8-09Dec\\_quito.html](http://www.comunidad.andina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.html)].
- El Tiempo (2013a). *Patiño habla sobre despenalizar Drogas*. [Versión electrónica en <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/123377-patino-habla-sobre-despenalizar-drogas/>]
- El Tiempo (2013b). *Narcos sacan la misma coca con la mitad de hectáreas del año 2000*. Febrero 28 de 2007.
- El País (2012). *La guerra contra el 'narco' en México ha causado 47 515 muertes violentas*. Enero 12 [Versión electrónica en [http://internacional.el-pais.com/internacional/2012/01/11/actualidad/1326317916\\_963041.html](http://internacional.el-pais.com/internacional/2012/01/11/actualidad/1326317916_963041.html)]
- Franco, Fernando, Mantilla, Silvia, Toro Pérez, Catalina (2013). “El fin de la guerra contra las drogas y solución al problema de las cultivos ilícitos”. *Policy Paper*. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Diálogos de Paz en La Habana – UN.
- JIFE. Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes (2011). “Informe anual. 2011”. [Versión electrónica en [www.undrugcontrol.org](http://www.undrugcontrol.org)]
- Isaacson Adam (2010). *Don't Call it a Model, On Plan Colombia's tenth anniversary, claims of "success" don't stand up to scrutiny*. [Versión electrónica en <http://justf.org/files/pubs/notmodel.pdf>].
- Grupo de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. [Versión electrónica en <http://bit.ly/1b52s0c> <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>]
- León, Tomas, Burgos, Javier, Toro Pérez, Catalina, 2005, “Observaciones al estudio del programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y en el medio ambiente”, Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, Universidad Nacional.
- Medina Gallego, Carlos, CLACSO, 2012. *Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado*.
- Michael Dimok, Pew Research Center. director. <http://wapo.sp/10Db3S>. Consultado abril 5 de 2013.

- Puyana Aura María (2000). "Cultivos ilícitos y desarrollo regional y ambiental: hacia una agenda de la sociedad civil" en INDEPAZ. Conversaciones de paz: Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz. Editorial Indepaz.
- Ramírez, Socorro, Youngers, Colett. (2011). *La política de drogas en los Andes. Buscando alternativas humanas y eficaces*. Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral. Centro Carter.
- Sistema de Naciones Unidas en Colombia. *Mesa de Trabajo Regional para contribuir al fin del conflicto, Sistematización de las Propuestas de la Sociedad Civil*. Octubre-noviembre.
- Stevens, Alex (2013). *Drugs, Crime and Public health. The Political Economy of Drug Policy*. New York: Routledge, Cavendish.
- OEA (2013a). *El problema de las drogas en las Américas*.
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Informe analítico*. [Versión electrónica en [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf)].
- Seralini Gilles-Eric (2009). "Glyphosate formulations induce apoptosis and necrosis in human umbilical, embryonic, and placental cells". *Chemical Research in Toxicology* vol 22: 97-105.
- Terra (2013), Kerry agradece lucha de policías y militares contra drogas. Agosto. [Versión electrónica en <http://noticias.terra.com.co/nacional/kerry-agradece-lucha-de-policias-y-militares-contra-drogas,26c1d37877570410VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>]
- Trasnational Institute (TNI) (2012). "El nexo entre drogas y violencia en el Triángulo del Norte. El papel del narcotráfico en la violencia delictiva y las respuestas de política pública en Guatemala, El Salvador y Honduras". *TNI Briefing Series* No. 2012/1 (Documento de Debate, noviembre).
- UNODC (2013). *Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2012*.
- \_\_\_\_\_. (2012a). *Colombia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2011*.
- \_\_\_\_\_. (2012b), *Cultivos de coca, estadísticas municipales, Censo 31 de diciembre de 2011*.
- \_\_\_\_\_. (2012c). *Informe mundial sobre las drogas 2012*. Viena, New York.
- Vargas, Ricardo (2012). "La otra cara sucia del debate sobre drogas". *Le monde diplomatique* 110, abril : 8. [Versión electrónica en <http://druglawreform.info/images/stories/documents/Otra%20cara%20debate%20drogas.pdf>]
- Youngers, Coletta A, Walsh, John (2010). *Development First, A more Humane and promising approach to reducing cultivation of crops for illicit markets*. [Versión electrónica en [http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2010/WOLA\\_RPT\\_Development\\_web\\_FNL.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2010/WOLA_RPT_Development_web_FNL.pdf)]



## **Debates en torno a las víctimas del conflicto armado interno dentro del actual proceso de negociación de finalización del conflicto**

Claudia Mosquera Rosero-Labbé

Martha Nubia Bello Albarracín

Jairo Ortigón

Rafael Camilo Quishpe

Erika Sepúlveda\*

### **A manera de introducción**

La agenda conjunta que acordaron el Gobierno nacional y las FARC-EP en el actual proceso para la terminación del conflicto armado interno y la construcción de una paz estable y duradera considera en su quinto punto el tema de *víctimas* con el propósito de garantizar los derechos humanos de las mismas, reparar las afectaciones, daños e impactos del conflicto en pueblos, grupos, comunidades, organizaciones, familias y personas, con el fin de garantizarles sus derechos a la verdad<sup>1</sup>.

El interés por las víctimas no es solo de los interlocutores directos en la Mesa de Conversaciones y de representantes de la comunidad internacional que apoyan el proceso, lo es también de organizaciones sociales, de organizaciones de víctimas, de formadores-as de opinión y de partidos políticos, los cuales realizan un importante trabajo para posicionar el problema de las víctimas de manera que sea discutido con la seriedad, trascendencia y respeto que este merece, sin retroceder en los avances logrados en la legislación nacional e internacional.

Este documento está dividido en tres apartes: el primero desarrolla planteamientos de los recientes debates sociojurídicos sobre víctimas y conflicto armado; el segundo expone los hallazgos de una serie de entrevistas realizadas entre noviembre de 2012 y febrero de 2013 a actores-as sociales y políticos-as muy activos-as en el debate sobre víctimas a nivel nacional e internacional; el tercero plantea una serie de recomendaciones

227

---

\* Investigadores Grupo Víctimas. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

1 El documento del Acuerdo explicita que resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.



que deben tenerse en cuenta en la Mesa de Conversaciones y enuncia los retos que este tema impone a la academia y a la sociedad en general.

### **El lugar de las víctimas en los últimos procesos de paz**

Acudir a la historia reciente resulta útil para situar el estatus de las víctimas en anteriores procesos de paz y para comprender el lugar que reivindican en la actual negociación. Durante el gobierno del presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), mediante la Ley 35 de 1982, se confirió una amplia amnistía a los alzados en armas, para facilitar los acuerdos de paz. En la administración del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) se realizaron las desmovilizaciones de las guerrillas del Movimiento 19 de Abril (M-19) y del Ejército Popular de Liberación (EPL), el proceso contempló amnistías para los miembros de dichas organizaciones, los cuales accedieron a espacios de participación política, asumiendo compromisos con la verdad como derecho de las víctimas. Tanto la Ley 77 de 1989 como el Decreto 1943 de 1991 reglamentaron dichos beneficios, excluyendo a los delitos atroces que hubiesen sido cometidos fuera de combate y en relación con el estado de indefensión de la víctima. Si bien en los mencionados procesos de negociación el tema de las víctimas no se asumió de manera explícita, cabe recordar que, en el caso particular de la negociación con el EPL, se creó la Comisión de la Superación de la Violencia, la cual abordó el complejo tema de las violaciones al derecho internacional humanitario por parte de esta guerrilla y a los derechos humanos por parte del Estado colombiano.

En el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) se realizó una negociación con las FARC-EP, en la cual tampoco se hizo referencia directa a los derechos de las víctimas, y más bien se limitó a reafirmar tanto la responsabilidad del Estado en la protección y garantía de los derechos humanos de la población colombiana, como la responsabilidad conjunta frente al cumplimiento del derecho internacional humanitario. Sin embargo, organizaciones sociales lograron posicionar algunas reivindicaciones en los acuerdos: tal es el caso de la campaña contra las minas antipersona, la cual logró incluir y visibilizar la problemática dentro de los acuerdos de La Machaca (1999). Lo anterior permitió poner en el debate nacional las implicaciones tanto físicas como psicológicas que tiene en las personas, comunidades y pueblos étnicos la utilización de estos artefactos, a la vez que derivó más adelante en la firma por parte

del Gobierno nacional de la Convención de Ottawa, la cual prohíbe el uso, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona.

No obstante, el punto de inflexión al reconocimiento de las víctimas en los procesos de negociación con actores armados ilegales es la Ley 975 de 2005, conocida como ley de Justicia y Paz, producto de la negociación entre los grupos paramilitares y el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Dicha ley constituyó el primer avance significativo en el reconocimiento del estatus político y jurídico de las víctimas, de sus derechos y de la responsabilidad del Estado en su atención y protección. Su concepción, bajo la óptica de la llamada justicia transicional, permitió la creación de medidas de reparación administrativas que coexistieron con la reducción de penas para los integrantes de grupos paramilitares que confesaran sus crímenes en las denominadas “versiones libres”.

Otras disposiciones legales como el Decreto 1290 de 2008, en el cual se determinan los montos de indemnización de acuerdo con el delito que generó el daño, y la Sentencia C-370 de 2006, que amplía el concepto de víctima en garantía de los derechos de los-as afectados-as, contribuirán a precisar y a modificar las disposiciones iniciales de la Ley 975 de 2005.

De la misma manera que la Ley de Justicia y Paz, la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Decreto Ley 4633 de 2011 y el Decreto Ley 4635 del mismo año se inscriben en el marco de la justicia transicional, constituyéndose entonces en instrumentos jurídicos significativos para transitar de una situación de conflicto armado hacia la construcción de una paz que contemple el acceso efectivo de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición.

Estos desarrollos jurídicos significaron un avance en el país en el tratamiento a las víctimas. De manera especial, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras reconoció a las víctimas de crímenes de Estado y amplió el universo de las mismas en el contexto del conflicto armado interno, al tiempo que incorporó el enfoque diferencial, el cual tiene en cuenta las particularidades de los daños y afectaciones según género, generación, orientación sexual, pertenencia étnico-racial o religiosa.

### **Las víctimas y el acuerdo de negociación: lo que no debería desconocerse**

Para realizar un análisis del actual proceso de negociación en relación con el tema de víctimas es preciso hacer un pequeño diagnóstico inicial acerca del estado actual de las mismas, en concordancia con los tipos de

daños y perjuicios que han padecido y con las respuestas que el Estado ha implementado para responder a sus urgentes demandas sociopolíticas.

Los daños o perjuicios en el marco del conflicto armado colombiano se enmarcan en tres dimensiones: el daño material, el daño psíquico y el perjuicio inmaterial.

En términos materiales, entendidos como lucro cesante y daño emergente, la población desplazada en los últimos años perdió cerca de ochenta billones de pesos, lo que equivale al 12% del PIB, lo que ha implicado una pauperización de sus condiciones materiales de vida: el 46% era pobre antes del desplazamiento; hoy es el 98%. Antes, el 34% estaba por debajo de la línea de pobreza, mientras que hoy es el 76% (Garay, Debates CID, 2012). Pero las víctimas del desplazamiento forzado y de otros procesos de victimización no solo han sufrido el despojo de sus bienes muebles e inmuebles, sino también la pérdida de sus familiares, la erosión de costumbres ancestrales, la desterritorialización y el resquebrajamiento o pérdida irreparable de procesos cívicos, políticos y culturales. Lo anterior ha ocasionado desarraigos, desconfianza generalizada, pérdida de poder y de ciudadanía (Bello, 2012)<sup>2</sup>.

En el marco de los perjuicios inmateriales es posible realizar una distinción de por lo menos cinco tipologías de daños, que no se limitan solo a los daños psicológicos, sino que reconocen aquellos que causan sufrimiento social y trauma cultural y que afectan otras dinámicas de orden político y ambiental.

1. *Daños morales*: el daño a la honra y al buen nombre, no solo de las personas, sino también de comunidades, pueblos étnicos, pueblos étnico-raciales organizaciones cívicas y familias.
2. *Daños culturales*: comprenden la destrucción parcial o absoluta de dinámicas socioculturales significativas, de hondo calado histórico. La imposibilidad de retomar prácticas productivas propias, asociativas y conmemorativas hace inviable la posibilidad de un retorno efectivo de personas, pueblos étnicos, pueblos étnico-raciales y comunidades a sus territorios ancestrales.

2 Bajo la monetización de daños morales, según la jurisprudencia del Consejo de Estado o de la CIDH, las pérdidas ascenderían entre 150 y 250 billones de pesos, es decir el 35% del PIB.

3. *Daño político*: el conflicto armado erosiona la opción de la participación política mínima y el ejercicio de la ciudadanía social, económica, política, ambiental y cultural, lo que en últimas se constituye en una destrucción a los principios de la democracia y de sus procesos constitutivos.
4. *Daños ambientales*: afectan principalmente a comunidades campesinas, a pueblos étnicos y a pueblos étnico-raciales, quienes han construido relaciones entrañables con el medio ambiente, la madre tierra y los recursos naturales.
5. *Daño al proyecto de vida individual y colectivo*: se refiere al cambio forzado de los destinos, planes de vida y planes de etnodesarrollo. El conflicto armado impone a las personas, familias, y a pueblos, en ocasiones de manera abrupta, desgarradoras trayectorias vitales inimaginadas e indeseables (Bello, 2012).

En razón al número elevado de víctimas de desplazamiento forzado y al alto número de tutelas, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-025 de 2004, declaró el *Estado de Cosas Inconstitucional*, lo que implicó para el Estado y sus instituciones la obligatoriedad de buscar mecanismos que repararan a las víctimas. Sin embargo, estas medidas no han significado una reparación real e integral para las mismas, no solo por el bajo número de personas atendidas, sino porque en la práctica se han limitado a precarias indemnizaciones. De las 335 000 víctimas inscritas hasta el 2011 en el RUPD, que no alcanza el universo total de las víctimas, tan solo 33 000, es decir el 10% de ellas, fueron atendidas (Bello, 2012).

En el informe de gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) de octubre de 2012 se señala que:

[...] para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación, el Conpes 3712 de 2012 reconoció un universo de 830 mil víctimas por diferentes hechos victimizantes. De ellos, 618 mil estaban asociados exclusivamente al delito de desplazamiento forzado, 134 mil casos a otros hechos victimizantes y 78 mil fueron simultáneamente casos de desplazamiento forzado y otro hecho victimizante. De igual forma, se identificó un universo de 323 600 destinatarios de las medidas de la ley por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado (UARIV, 2012).

A octubre de 2013, la Unidad de Víctimas había reconocido administrativamente como víctimas un total de 335 420 y por concepto de indemnización administrativa la Unidad ha colocado giros bancarios a 113 755 personas. Señala de igual forma la UARIV que en lo que corresponde a las acciones de atención y asistencia integral, con enfoque diferencial, en atención humanitaria de emergencia y de transición para población desplazada se han atendido 682 797 solicitudes correspondientes a 682 715 hogares de todo el país. Por hechos diferentes al desplazamiento con la ayuda humanitaria se han atendido 8016 solicitudes (UARIV, 2012).

A pesar de los avances y esfuerzos institucionales, estas cifras resultan muy cuestionables por lo limitadas frente al universo de más de seis millones víctimas<sup>3</sup>.

### **Las víctimas y el Acuerdo: lo que se podría o se debería negociar en la Mesa de La Habana**

Para el profesor Jorge Restrepo (Debates CID, 2012) por lo menos tres temas se deberían negociar en la Mesa: el reconocimiento del universo de víctimas, la verdad en el marco de los derechos humanos y el resarcimiento a las mismas.

#### **• *El reconocimiento del universo de víctimas***

Siendo el Estado colombiano el que reconoce a las víctimas, la Mesa de Conversaciones deberá discutir las posibles tipologías de víctimas y de hechos victimizantes. La visibilización del problema del desplazamiento forzado ha invisibilizado otras tipologías de víctimas que aún no han sido consideradas y analizadas debidamente por la jurisprudencia, las instituciones del Estado y la sociedad civil organizada. En este sen-

3 La Unidad de Víctimas afirma que al agrupar los registros de los diferentes sistemas de información existentes, se tiene una contabilidad a 17 de octubre de 2012 de 6 063 174 registros de personas asociadas a los hechos victimizantes. El desplazamiento forzado es el hecho victimizante con mayor población afectada con un 79% (en el periodo comprendido desde el año 2000 hasta el 17 de octubre de 2012 la cifra fue de 4 794 646 personas). El homicidio cuenta con un 14% (856 936) de los hechos victimizantes, y los demás hechos tales como secuestro, desaparición forzada, lesiones personales, reclutamiento, tortura, con un 7% (411 592) en el universo de víctimas afectadas.

tido, no se debe perder de vista que la modalidad del delito incide en el daño y, por ello, las demandas de cada persona, grupo, comunidad, familia o pueblo son diversas.

Como un intento inicial de definir tipologías de víctimas, es posible establecer algunos criterios relevantes que pueden coadyuvar a esta labor:

- ***La larga duración del conflicto armado***

La temporalidad del conflicto hace que coexistan víctimas que fueron objeto de daño material e inmaterial en épocas distintas. De esta manera, tenemos víctimas de hace 20 años, víctimas de hace 10 años, víctimas de hoy y víctimas del inmediato futuro. Por lo tanto, la respuesta estatal de reparación no puede ser igual para cada una de ellas.

- ***La heterogeneidad de las víctimas***

La pertenencia racial, religiosa, étnica, de género, la orientación sexual, la afiliación política, territorial o étnica indican que no todas las víctimas reclaman ni demandan lo mismo.

- ***La victimización por parte de distintos actores armados***

Las implicaciones que se generan al ser víctima de crímenes de Estado no son las mismas que cuando se es víctima de otro actor armado ilegal. En términos de crímenes de Estado, los daños son significativamente distintos en tanto es el Estado el que tiene la responsabilidad de proteger la vida e integridad de los-as ciudadanos-as.

- ***La victimización por simultaneidad de varios derechos vulnerados y/o por intersección con exclusiones históricas***

Comprende a aquellas personas, comunidades campesinas o pueblos étnicos que de la mano con su condición de víctimas directas dentro del conflicto armado, también han sido objeto de exclusiones económicas, políticas y culturales de larga duración (Bello, 2012). Para los pueblos negros todos los análisis coinciden en afirmar que el conflicto armado interno ha contribuido a profundizar las vulnerabilidades sociales, las brechas de desigualdad históricamente acumuladas a causa del racismo estructural y las asimetrías de poder entre las comunidades negras y el resto de la sociedad colombiana en términos económicos, simbólicos, culturales y políticos.

De la misma manera, la complejidad del conflicto armado permite que incluso los diversos actores puedan ser retipologizados, de manera tal que rompan con la distinción tradicional entre actores activos (victimarios) y pasivos (víctimas). La Ley 1448, que estableció que integrantes o personas relacionadas con grupos armados no serán considerados víctimas, desconoce la doble condición víctima/victimario que pudieran poseer algunos miembros de las FARC-EP, los cuales fueron reclutados siendo menores y siguieron en la organización después de cumplir su mayoría de edad (ODDR, 2012). Por tal motivo, se hace pertinente la pregunta ¿quiénes son las víctimas dentro de los grupos armados?: desmovilizados-as asesinados-as, menores de edad, combatientes desaparecidos fuera de combate o incluso guerrilleros-as que les fueron asesinados a sus familias podrían constituir un posible universo de víctimas presentes en las filas guerrilleras, lo cual negaría la distinción establecida por la vigente Ley (ODDR, 2012).

### **Mecanismos de reparación a las víctimas y verdad en el marco de reconocimiento a los derechos humanos**

234

Otro punto nodal en la negociación Gobierno-guerrilla es la reparación. Si bien los-as expertos-as coinciden en la importancia de que este tema sea abordado en la mesa –junto con las garantías de no a la impunidad–, el investigador Restrepo afirma que en el entendido de que existen derechos que no son negociables, se podría creer que el tema de víctimas ya está en gran parte acordado. Lo que se puede llegar a detallar entonces, aparte de la definición del universo de víctimas, sería la profundización de un Programa de Derechos Humanos con énfasis en la protección y la promoción de los mismos (Restrepo, 2012).

De la misma manera, es claro que existe un problema de justicia y de bienestar social no resuelto, el cual se ha agudizado por el conflicto armado. En este sentido, y teniendo en cuenta que en este proceso no está en discusión la negociación del modelo económico, para algunos analistas no se van a negociar las políticas públicas de atención y resarcimiento a las víctimas, ni los elementos fundamentales que permitan avanzar en la superación del déficit de justicia social y el problema de bienestar social entendido como acceso generalizado a bienes públicos. La negociación se enfocará, más bien, en dilucidar cómo se pueden ligar esas políticas públicas con la atención a las víctimas de la violencia. Siendo que es el 90% de la población colombiana, que no ha sido víctima del conflicto



armado colombiano, la que va a validar este acuerdo, se hace previsible que la implementación se concentre en un modelo de atención a la pobreza con una atención preferencial a las víctimas. Se estaría de esta manera desperdiciando una oportunidad histórica de poner en el debate la necesidad de otra visión de justicia social para las víctimas (Restrepo, 2012).

### **Implementación de Acuerdos para la reparación**

Referente a la reparación, es posible distinguir su implementación, en dos momentos: *implementación de reparaciones económicas e implementación de reparaciones simbólicas o inmateriales*, entendiendo de antemano que la primera no puede sustituir a la segunda y viceversa. Por tanto, es necesario que las dos se implementen de la mano para garantizar una reparación integral.

- ***Reparación económica a las víctimas desde una institucionalidad experta***

Para el profesor Jorge Garay, en Colombia no existe un programa de reparación integral que comprenda de manera adecuada las múltiples dimensiones de la victimización y fije los montos adecuados para resarcir de manera efectiva. Existe entonces un programa de indemnización precaria. Frente a la posible negociación de los mecanismos de reparación en las mesas de diálogo, surge la necesaria pregunta: ¿estaría el Estado en capacidad de reparar integralmente daños materiales y morales? La respuesta que se avizora es negativa, principalmente por dos escollos: la poca operatividad y eficiencia de las instituciones que se abocan al tema de la indemnización, y el elevado costo que supondría una reparación integral, lo que implicaría posibles problemas de desestabilización fiscal. Los argumentos de corte fiscal siempre han sido invocados para no crear un programa integral de reparación a las víctimas en Colombia (Garay, 2013). Al final del segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez se presentó un plan financiero a diez años en donde se estipulaban 44,2 billones de pesos de 2010. Sin embargo, de este monto solo 13,7 billones serían destinados a un proceso real de reparación, en el entendido de que los otros 30,5 billones se refieren a servicios sociales del Estado. Pero ni siquiera este posible monto destinado a la reparación es claro, ya que aparte de que no hay una clara distribución del mismo, el presidente Uribe no dejó “recursos comprometidos con vigencias futuras para estos fines y solo se limitó a incluir dentro del marco fiscal del mediano plazo [...]

la cifra de 33 billones de pesos del 2010” (Comisión de Seguimiento, 2011: 50).

Más preocupante aún resulta el presupuesto previsto para la reparación en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, donde el monto “incluido en el Plan de Inversiones bajo el rubro Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional, asciende a la modestísima suma de 0,77 billones de pesos para el periodo 2010-2014” (Comisión de Seguimiento, 2011: 50).

Es evidente que, pese a los avances jurídicos realizados en cuanto al tema de víctimas, la Ley vigente no es una ley províctima que garantiza *per se* la restitución o la reparación parcial de las víctimas del desplazamiento forzado de manera prioritaria. El actual proceso diseñado es de carácter judicial-civil mas no transicional, en donde se concibe un escenario de igualdad entre todos los actores victimizantes. Lo anterior resulta incompatible con el contexto de violencia en Colombia, por lo cual se hace necesario avanzar hacia la construcción de una justicia transicional civil (Garay, 2012).

Frente al problema de la institucionalidad, la construcción de una *macroinstitucionalidad moderna e ineficiente* se ha complementado con el fenómeno de la reconfiguración cooptada del Estado. Allí algunas instituciones clave en los procesos de ciudadanización, en connivencia con agentes ilegales, funcionan en pro de intereses particulares y regionales mafiosos o patrimonialistas, y no a favor de los intereses generales. Si bien avanzar hacia un programa de reparación administrativa supone un alto riesgo, en tanto no se ha consolidado una cultura de la legalidad, es evidente que por vía de la tutela no se va a poder solucionar la masividad de demandas instauradas por las víctimas (Garay, 2012). Respecto al presupuesto destinado por el Estado colombiano a la reparación, el panorama no es muy alentador. De los 44 billones de pesos prometidos para el proceso de Ley de Víctimas, 36 billones corresponden a prestación de servicios sociales al que cualquier ciudadano tiene derecho; por lo tanto, solo 9 billones son destinados a una verdadera reparación. En este sentido, se puede afirmar que no existe una economía política de la reparación en Colombia.

En el entendido de que las condiciones objetivas y estructurales de la violencia permanecen y se modifican, y que la economía política colombiana se ha radicalizado producto de la profundización del modelo inversionista, el eventual proceso de negociación se constituye en una

oportunidad única para crear —mediante el debate público que no atañe solo a las FARC-EP sino también al conjunto de la sociedad— las condiciones legales para favorecer a las víctimas (Garay, 2012).

Debe existir, por lo tanto, una voluntad expresa por parte del Estado y de la sociedad civil para crear una nueva jurisprudencia, reconceptualizar las políticas públicas y realizar las reformas institucionales pertinentes que garanticen celeridad, equidad y efectividad en el acceso a la reparación integral. En este sentido, según Jorge Garay (2012) es posible distinguir por lo menos cinco consideraciones necesarias para avanzar hacia la consecución de estos propósitos:

- a. Hay que cambiar las leyes y garantizar la operatividad en los procesos de extinción de dominio.
- b. Se debe avanzar hacia una reforma de la Ley de Restitución de Tierras.
- c. Se necesita repensar la economía política de la reparación.
- d. Hay que modificar la economía política de la tributación: si no hay tributación, no habría suficientes recursos para la reparación.
- e. Se requiere la redistribución y la reevaluación de la economía política del gasto público, cerca del 6% del gasto público está destinando a seguridad y defensa, justificado de manera tozuda en el conflicto armado interno.

237

- ***Reparaciones simbólicas: grupos armados ilegales, Estado y sociedad civil***

Para la profesora Martha Nubia Bello, en concordancia con la reparación económica, se debe propender por construir una reparación simbólica, esta última entendida no como residuo de la reparación material o como aquella que se realiza cuando se carece de recursos económicos para reparar. Se trata más bien de asumir responsabilidades en los procesos de victimización y de establecer mecanismos que garanticen perdón, verdad, justicia y reparación, como el reconocer la subjetividad política y social de las víctimas (Bello, 2012).

El asunto de responsabilidades en la victimización es un punto fundamental, que debe ser comprendido al margen de las negociaciones. Tanto Estado como guerrilla tienen que asumir públicamente un compromiso frente a las víctimas, aceptando que ambos realizan constantes violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. El Estado colombiano deberá asumir su responsabilidad en los procesos de desplazamiento forzado, en las ejecuciones extrajudiciales, en la desaparición

por motivos políticos, así como su participación directa en otros delitos y su omisión frente a su deber de proteger. Las FARC, por su parte, deben asumir un compromiso con la verdad, donde aclaren lo sucedido con las personas secuestradas y desaparecidas, los despojos económicos, los reclutamientos forzados, los asesinatos selectivos y por motivos políticos. Del mismo modo, deben consolidar mecanismos de no-repetición, garantizando su renuncia al uso de métodos violentos, con especial énfasis en la eliminación del uso de minas antipersona y el desminado de zonas bajo su influencia, lo cual constituye una amenaza real que impide la posibilidad efectiva de un retorno de las comunidades y pueblos étnicos a sus territorios. Ambos deberán, igualmente, encaminar sus esfuerzos hacia la restitución del buen nombre de las personas asesinadas, de las comunidades, grupos, organizaciones y pueblos étnicos afectados por su accionar militar (Bello, 2012).

El autorreconocimiento de los actores armados como victimarios deberá llevar a la construcción de una justicia *reparativa transformadora*, en donde se logre establecer una distancia ética entre quienes cometen los crímenes y quienes son los-as afectados-as. Y en este sentido, dicho autorreconocimiento y aceptación de responsabilidades deberá comprender tanto el perdón público como la no impunidad penal de los-as victimarios-as. Sin duda alguna, estos dos actos tienen profundas incidencias en las posibilidades de construir reconciliación en un escenario de posconflicto.

Otro asunto fundamental que se debe tener en cuenta es el reconocimiento y la participación de las víctimas en los distintos escenarios sociales, políticos y económicos. La víctima deja de ser víctima cuando es y se siente reconocida de manera simbólica, política, social y económicamente. Por ello, se deben escuchar sus consideraciones frente a los términos de la reparación y atender su papel activo y transformador en el escenario político y social actual y futuro (Bello, 2012).

### **Primer ensayo de justicia transicional en Colombia: las lecciones de la Ley de Justicia y Paz**

Entendida inicialmente como una negociación entre grupos paramilitares y Estado colombiano, la Ley de Justicia y Paz como primer ensayo reciente de justicia transicional en Colombia dejó muchas lecciones para encarar próximas iniciativas de desmovilizaciones, tanto para evaluar la efectividad, alcances y tensiones en su aplicación, como

para identificar las percepciones y el impacto que esta generó en la población colombiana.

Luego de más de siete años de implementación de justicia y paz, los balances que arrojan las organizaciones nacionales e internacionales evidencian discursos distintos frente a los resultados alcanzados. Unos consideran que dicha ley, en efecto, promovió y estableció la impunidad en el país, mientras que otros, aunque reconocen dificultades, resaltan algunos logros que sin esta no habrían sido posibles.

Según la Fiscalía General de la Nación, al 19 de septiembre de 2012, por medio de dicha ley se han confesado 38 473 hechos, de los cuales 25 083 corresponden a homicidio, 10 925 a desplazamiento forzado y 3459 a desaparición forzada. Las confesiones de los desmovilizados han contribuido también al descubrimiento de nexos existentes entre paramilitares con la fuerza pública, políticos, y otros servidores públicos, que en cifras representan, respectivamente, 1023, 1124 y 393 casos compulsados a la justicia ordinaria, y el hallazgo de 4792 cuerpos de personas desaparecidas en 3806 fosas comunes exhumadas. Aun con estos logros, falta mucho por esclarecer. El número de hechos confesados relacionan, hasta la fecha, 50 409 víctimas del conflicto, una cifra bastante inferior al universo existente en el país.

Los escenarios de *versiones libres* se convirtieron, en muchas ocasiones, en espacios para la justificación de los crímenes cometidos y la revictimización. Las víctimas, 76 688 participantes según la Fiscalía General de la Nación (septiembre, 2009), además de no encontrar facilidades de acceso a estos, ni el adecuado acompañamiento psicosocial, se enfrentaron a un proceso en el que la destreza del-la fiscal encargado-a determinaba la garantía del derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad.

La extradición de los jefes paramilitares lesionó adicionalmente este derecho. Las confesiones relativas a los nexos entre políticos y grupos paramilitares generaron un proceso de investigación en el seno del Congreso, que perjudicó en gran parte a la *bancada uribista*. Ello fue razón suficiente para que el Gobierno tomara la decisión de extraditar a los jefes paramilitares a Estados Unidos, donde serían judicializados por narcotráfico mas no por las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario cometidas.

Las cifras que presenta la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz hasta diciembre de 2012 reportan que se han confesado 39 546 delitos. De los cerca de 4000 postulados, solo 14 han recibido sentencia condenatoria. Del proceso judicial que llevan algunos de los cuatro mil desmovilizados, a 50 se les han legalizado cargos, a 628 postulados se les presentó escrito de solicitud de audiencia de imputación, 292 esperan la audiencia de formulación de cargos y 128 audiencia de control de legalidad, 11 están en el proceso de incidentes de reparación.

Este limitado número de sentencias señala la lentitud que ha demostrado el proceso, debido en parte al desborde del aparato institucional para la investigación y sanción de los victimarios, y al reducido número de funcionarios encargados. Verdad Abierta, a principios del 2012, manifestó que tal como iban las cosas, el país demoraría casi cien años en un proceso de justicia transicional (Verdad Abierta, 2012).

Finalmente, se reconocen *incumplimientos* por parte de los desmovilizados. La continuidad de los crímenes como asesinatos y amenazas a víctimas y testigos, el surgimiento de las llamadas *bandas criminales*, y las falsas desmovilizaciones, son evidencia de la continuidad de las estructuras paramilitares y la profunda lesión al derecho a las garantías de no repetición.

La reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, en el marco de la Ley 975 de 2005, se estableció fundamentalmente en el ámbito judicial, es decir que solo hasta que se conocía al responsable del hecho y se pronunciaba una Sentencia condenatoria contra este, era posible establecer las medidas de reparación efectiva a los daños causados que debía asumir el mismo frente a la víctima. Teniendo en cuenta las cifras presentadas por la Fiscalía y la CNRR con respecto al estado del proceso de justicia y paz para el año 2007, aproximadamente un 80% de las víctimas no tenían victimario conocido y, por ende, no podían acceder a la reparación. En este sentido, la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación (CNRR) propuso al Gobierno el diseño de un programa de reparación por vía administrativa (CNRR & Ministerio del Interior y de Justicia, 2008), por medio del cual las víctimas pudieran ser reparadas de manera ágil sin necesidad del reconocimiento del victimario.

La construcción de dicho programa se planteó bajo la figura de decreto reglamentario. Según el Ministerio de Interior y Justicia y la CNRR, para su creación se realizó un proceso de consulta a asesores nacionales e internacionales, tales como el Centro de Justicia Transicional (ICTJ), el

Gobierno español y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, se tuvieron en cuenta experiencias internacionales, y se realizaron consultas en once ciudades a 4000 víctimas aproximadamente a través de la presentación de la iniciativa y las líneas generales del programa (CNRR & Ministerio del Interior y de Justicia, 2008: 2).

De esta forma, tres años después del surgimiento de la Ley de Justicia y Paz, se expide el 22 de abril del 2008 el Decreto 1290, por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, bajo el principio de solidaridad y la obligación residual que tiene el Estado de reparar “de manera anticipada a las víctimas [...], sin perjuicio de la obligación de hacerlo que tienen los victimarios [...]”.

El Decreto 1290 del 2008 dio paso a la creación del programa de reparación individual por vía administrativa, uno de los componentes del Plan Nacional de Reparaciones que debía elaborar la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. En este sentido, tal como se plantea en el decreto, este “representa el inicio del proceso de reparación integral a las víctimas” y “no pretende agotar por completo las posibilidades de reparación por otros conceptos en beneficio de las víctimas de los grupos armados organizados al margen de ley”. El programa se configuró teniendo como marco normativo la Constitución Nacional, las Convenciones y Tratados Internacionales, la Ley 975 de 2005, la Sentencia C-370 de 2006, y la Ley 418 de 1997 (modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006).

En un sentido amplio, el programa pretendía incentivar y propiciar políticas para la reconciliación nacional; “[...]coadyuvar a propiciar un camino que abra actuales y futuras medidas que ayuden a garantizar una política de reparación integral a las víctimas según los valores y derechos que aparecen en la Ley 975 [...]” (Decreto 1290 de 2008). Según el decreto, se hacía necesario “[...] Crear las condiciones propicias para que las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley participen como ciudadanos de manera activa en la recuperación y el ejercicio pleno de sus derechos sociales, culturales, económicos y políticos en la reconstrucción del tejido social y la reinstitucionalización del Estado colombiano”.

De manera particular, el programa tuvo por objeto, “conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a la expedición del [...] decreto hubieren sufrido



violación en sus derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley [...]” (Art. 1, Decreto 1290 de 2008).

El decreto consideró las cinco medidas que constituyen lo que significa una reparación integral: la restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización y garantías de no repetición; cubrió el derecho a la vida, la integridad física, la salud física y mental, la libertad individual y libertad sexual; y tuvo en cuenta los siguientes hechos victimizantes: el homicidio, la desaparición forzada, secuestros, lesiones personales, físicas y psicológicas que producen, y que no producen incapacidad permanente, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento de menores de edad y desplazamiento forzado. Así mismo, planteó explícitamente que los delitos contra la propiedad, el patrimonio y las violaciones colectivas o atribuibles a agentes del Estado no se incluían pero serían reguladas por las normas aplicables en esa materia.

Aunque se reconocieron las cinco medidas de reparación, en el decreto se reguló únicamente la medida de indemnización; las demás medidas quedaron sujetas a la elaboración y expedición de un documento Conpes<sup>4</sup> y el criterio del Comité de Reparaciones Administrativas (CRA)<sup>5</sup>.

El programa tuvo una vigencia de dos años; sin embargo, es importante resaltar que este no comenzó a partir de la fecha de expedición sino casi cuatro meses después, el 15 de agosto de 2008, y finalizó el 22 de abril del 2010. A la fecha, el proceso para muchas de las víctimas no ha terminado, más aún si se tiene en cuenta que, según el decreto, el

4 El artículo 18 del Decreto 1290 de 2008 establece que “El Gobierno Nacional expedirá un documento Conpes para establecer y especificar las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; asegurar la ejecución y hacerle seguimiento a las medidas de reparación a que se refiere el presente decreto y determinar los responsables de la implementación de cada una de estas medidas”.

5 El Comité de Reparaciones Administrativas está integrado por: “el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien lo preside; el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social o su delegado, quien hará las veces de Secretario Técnico; el presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación o su delegado; un miembro de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en representación de las víctimas, elegido por este organismo, cuya representación será indelegable. El Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación, o sus delegados, cuando se considere pertinente, podrán asistir con voz pero sin voto a las deliberaciones del Comité de Reparaciones Administrativas” (Decreto 1290 de 2008, artículo 16).

plazo para el pago de las indemnizaciones se podía llevar a cabo dentro de los diez (10) años siguientes a la fecha de la respectiva aprobación por parte del Comité de Reparaciones Administrativas (Art. 14, Decreto 1290 de 2008).

Acción Social, en agosto de 2011, presentó a la Procuraduría General de la Nación un informe que condensa cifras referentes a los procesos de reparación administrativa adelantados por las víctimas en el marco del programa y que permiten conocer el panorama de la situación a 31 de julio de 2011.

Se han presentado 416 038 solicitudes de reparación individual por vía administrativa [...]; de las cuales, (i) se han registrado en el sistema de información del programa (Sira) un total de 334 283 y (ii) se han anulado hasta la fecha 1180, es decir, el universo total de solicitudes válidas registradas asciende a 333 103 (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2011: 1)

Así mismo, el informe menciona que:

[Existen] aproximadamente ochenta y un mil setecientos cincuenta y cinco (81.755) solicitudes no registradas en Sira por el hecho victimizante del desplazamiento forzado [...], doscientas cuarenta y seis mil quinientas sesenta y seis (246.566) solicitudes fueron estudiadas por el CRA y ciento sesenta y nueve mil cuatrocientos setenta y dos (169.472) casos estaban pendientes por ser presentados al Comité (Acción Social, 2011: 1)

243

A más de tres años de iniciado el programa y luego de un año de finalizado, de 416 038 solicitudes presentadas solo 119 718 (29%) habían sido aprobadas, y aún se encontraban sin estudio 169 472 (41%) solicitudes, es decir, casi la mitad de las solicitudes presentadas.

Por otra parte, según la encuesta nacional realizada por el Centro de Memoria Histórica, titulada *¿Qué piensan los colombianos después de siete años de justicia transicional?*, cerca del 60% de la población general, dividida en afectados y no afectados, y del grupo exploratorio, compuesto por expertos y organizaciones de víctimas, consideran que la Ley de Justicia y Paz había operado como ayuda a la reconciliación, mientras que un 51% cree que ayudó a la desmovilización de los paramilitares. Esta relación, que permite evidenciar la opinión dividida frente al carácter de un mecanismo de justicia transicional como este, lleva a preguntarse: ¿en efecto coadyuva este instrumento jurídico a estable-

cer procesos de construcción de paz que contemplen los derechos de las víctimas o simplemente se instaure como un mecanismo de facilitación para negociar las condiciones de una dejación de armas por parte de los actores en conflicto?

En el sentido de la anterior pregunta, la encuesta demostró un desfase frente a la percepción que tiene la población general, organizaciones de víctimas y expertos respecto a la incidencia de esta ley en los procesos de reparación. Mientras que la mayoría de la población general considera que se ha avanzado *algo* o *mucho*, el grupo exploratorio observa con preocupación la efectividad de esta ley, al considerar que es más bien poco lo que se ha avanzado al respecto.

Situándose en el caso particular de los grupos paramilitares, pese a que dicha ley contempló las llamadas *versiones libres* como un mecanismo principal de acceso a la verdad para las víctimas, tanto los hechos como las responsabilidades que reconocieron los grupos paramilitares en sus declaraciones no han incidido sustancialmente en la idea que tienen los ciudadanos de a pie de quiénes son los principales responsables del conflicto que aún perdura. La población general sigue adjudicando la mayor parte de la responsabilidad a las guerrillas, mientras que son las organizaciones de víctimas las que atribuyen en igual medida la responsabilidad tanto a guerrillas como a paramilitares.

Las evidentes tensiones que resultan de la opinión de víctimas, expertos y población general dan a entender por lo menos tres asuntos: en primer lugar, que no existe una posición clara y consensuada frente a los verdaderos alcances y posibilidades de los mecanismos de justicia transicional –en este caso la Ley 975 de 2005–; segundo, que si bien la evaluación de las políticas que garantizan los derechos de las víctimas es aceptable, quienes son sujetos efectivos de reparación no han visto avances significativos, por lo cual es importante reflexionar en torno a lo que realmente este proceso provee a las víctimas; tercero, que en el entendimiento de responsabilidades siguen teniendo prelación ciertos actores armados sobre otros o sobre el Estado mismo, lo que limita significativamente la comprensión integral del fenómeno y, por ende, se tiende a subvalorar el papel que algunos actores legales como las fuerzas armadas del Estado han tenido en los procesos de victimización.

Finalmente, una de las principales limitaciones que demostró la Ley de Justicia y Paz como esfuerzo de justicia transicional emerge del hecho mismo de contemplar en las negociaciones a un único actor armado.

En efecto, la construcción de una “paz fragmentaria” (Uprimmy, 2005, citado por Gómez y Camacho, 2012: 180) coincidió con la continuación del conflicto armado en las regiones, producto del accionar de los grupos insurgentes, del Gobierno que se abocó a combatirlos con más ahínco, e incluso, de los nuevos grupos que surgieron luego del fallido proceso de desmovilización de las autodefensas. La convivencia entre sujetos de reparación que fueron victimizados de nuevo o nuevos sujetos víctimas por causa de la reconfiguración en las dinámicas del conflicto armado, hacen pensar en la inminente necesidad de establecer acuerdos que logren vincular a todos los actores del conflicto, concretando esfuerzos mancomunados en pro de reconocer y garantizar un acceso real de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación, acompañado de una voluntad y un compromiso expreso y multilateral de no repetir los hechos victimizantes. De acuerdo con lo anterior, se considera necesario y urgente romper con la dinámica que ha caracterizado los procesos transicionales recientes en Colombia: una justicia transicional sin transición.

### **Ley 1448 de 2011: un avance cualitativo en el reconocimiento de las víctimas**

245

Es importante reconocer que desde el mes de noviembre del año 2011 la concepción de víctimas del conflicto armado interno encuentra lugar en la legislación nacional con la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448. De acuerdo con lo allí consignado, serán víctimas “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º enero de 1985, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado” (Ley 1448 de 2011: 8, artículo 3).

A esta consideración sobre quiénes son víctimas se pone como límite “la pertenencia a grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML)” (Ley 1448 de 2011: 8), lo que implica que quienes sean declarados como victimarios no serán incluidos dentro del universo de víctimas del conflicto. La concepción de víctima aquí descrita adquiere matices al inscribirse en un enfoque diferencial, a partir del cual se pretende identificar los daños, impactos y vulneraciones que han recaído sobre las poblaciones víctimas del conflicto, teniendo presente las particularidades que imprime a las historias individuales y colectivas

características como la edad, el género, la orientación sexual y la etnia, con el propósito de eliminar históricos esquemas de discriminación y marginación que posiblemente sustentaron los hechos victimizantes.

Pese a los significativos avances que ha tenido la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011), durante estos dos años —en materia de logística, adaptación y acciones institucionales principalmente—, diversas organizaciones de víctimas y algunas ONG vienen realizando una serie de observaciones críticas tanto a las disposiciones contempladas en ella como a la implementación de las mismas en el nivel regional y nacional.

Frente a la concepción y esencia misma de las disposiciones que emanan de la Ley, las principales críticas surgen de la omisión por parte del Estado de su responsabilidad de reparar, desconociendo así su agencia y participación en violaciones a los derechos humanos y poniendo por encima el tema de la sostenibilidad fiscal; de la exclusión de aquellas personas que fueron objeto de hechos victimizantes antes del 1 de enero de 1985, de los que poseen la condición de víctima aun perteneciendo a un grupo armado ilegal y de las nuevas víctimas que han surgido por motivo del accionar de las mal llamadas *bandas criminales*, consideradas por el Gobierno como delincuencia común; del retroceso que en materia jurisprudencial significa frente a las personas en situación de desplazamiento, por cuanto no contemplan restituciones patrimoniales a dichos sujetos ni tampoco garantizan atención institucional adecuada a un fenómeno creciente como es el desplazamiento interurbano (Movice, 2012 y Castillo, 2013).

De igual manera, las críticas comprenden la constante confusión —evidenciada en mecanismos propios de la Ley— entre atención, obligación cotidiana del Estado, asistencia humanitaria, política social y reparación; la evidente “disgregación” entre verdad, justicia y reparación integral (Uprimmy, 2011), donde la primera no está satisfactoriamente contemplada, la segunda carece de una política efectiva, y la última se reduce a una indemnización precaria que desconoce reparaciones patrimoniales e inventario de daños, excluye reparaciones de carácter colectivo y descuenta ayudas otorgadas (Movice, 2012). Finalmente, frente a la restitución se observan tanto disposiciones que al pasar por procesos administrativos y judiciales demoran las reclamaciones efectuadas por los-as afectados-as, como aquellas que niegan la posibilidad de efectuar restituciones en lugares donde se desarrollan megaproyectos o grandes proyectos de agroindustria, limitando y condicionando seriamente las pre-

tensiones de las personas y comunidades de retornar a sus territorios y emprender procesos productivos de acuerdo con su vocación e interés.

En relación con los cuestionamientos en la aplicación y ejecución de las disposiciones contempladas en la Ley, estos se orientan fundamentalmente hacia los inconvenientes de divulgación, registro, atención, garantías y participación de las víctimas.

Frente a la divulgación, se ha hecho evidente que las víctimas a nivel local no han conocido a cabalidad sus derechos contemplados en la Ley, ni tampoco han recibido capacitación adecuada que les indique las rutas o mecanismos para acceder a sus derechos. El registro ha presentado serios inconvenientes por cuanto aún no se han logrado unificar las bases de datos de diversas entidades, que realizan seguimiento a tipos específicos de victimización en un Registro Único de Víctimas, que debía estar listo un año después de la promulgación de la Ley (Castillo, 2013). Igualmente, se ha cuestionado la extensión y complejidad del formulario, el cual desconoce el principio de buena fe del afectado-a y no ha sido diligenciado por un gran número de víctimas en tanto existen regiones del país donde los trámites demoran meses debido a una logística precaria, y donde existen serios inconvenientes de acceso a servicios como la energía o Internet (Movice, 2012 y Castillo, 2013).

247

Los problemas de atención refieren principalmente a la desarticulación y actuación descoordinada entre las instituciones encargadas de dichos procesos, principalmente el SNARIV; una socialización deficiente del Papsivi (Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas) que ha bloqueado el comienzo de la atención psicosocial a las víctimas; infraestructura y logística insuficientes para garantizar celeridad en las solicitudes e inclusión a poblaciones como madres cabezas de familia y discapacitados-as; una política de estabilización socioeconómica que prioriza el acceso a líneas crediticias sobre una ubicación laboral digna y estable (Castillo, 2013); procedimientos y criterios poco claros respecto al acceso a viviendas gratuitas y la inexistencia de programas particulares de política de vivienda para las víctimas.

Igualmente, las garantías y la protección de las víctimas no han sido efectivas en tanto viene en aumento el número de lideresas y de líderes de restitución de tierras asesinados, amenazados y desplazados por motivo de la continuidad del conflicto armado y la permanencia en las regiones de actores armados ilegales que están impidiendo la devolución de las tierras y el retorno de poblaciones a dichas zonas. Pese a las

múltiples denuncias y solicitudes formales de protección, la respuesta institucional ha sido lenta, tanto así que dichos requerimientos tardan meses para obtener respuesta (Arcoíris, 2012).

La participación de las víctimas es quizás uno de los asuntos más criticados desde las organizaciones sociales, ya que se considera que las distintas reglamentaciones avaladas por el Gobierno nacional han desconocido el trabajo que antaño venían realizando estos grupos, sin consultar la comprensión que tienen de los problemas que les atañen, ni tener en cuenta las soluciones particulares que plantean (Movice, 2012). De igual manera, los procedimientos de elección democrática y designación de víctimas para la conformación de mesas a nivel municipal, departamental y nacional, así como el funcionamiento de las comisiones y subcomisiones de dichas mesas, han sido fuertemente cuestionados entre otras razones por la injerencia de políticos locales y regionales en dichos procedimientos. Finalmente, resulta preocupante para las víctimas el hecho de que no se estén dando garantías materiales que mantengan e incentiven la participación de los representantes de las mismas en las instancias convocadas por el Gobierno nacional (Castillo, 2013).

248

Mención especial merece la relación entre el nivel nacional y el nivel regional, ya que es allí en donde se ha evidenciado una de las mayores problemáticas de la efectiva aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En efecto, la evidencia de una limitación de recursos con los que cuentan las Entidades Territoriales para poner en marcha las disposiciones que emanan de la Ley ha puesto en entredicho el acceso efectivo de las víctimas a las medidas de reparación y la ejecución satisfactoria de proyectos que al abordar temas particulares, como el enfoque diferencial, deberían realizarse obligatoriamente con asignaciones presupuestales específicas (Arcoíris, 2012). Otros temas como la poca capacitación de los-as funcionarios-as, la desconfianza que tienen las víctimas de algunos personeros municipales o el desconocimiento regional en temas como memoria histórica y verdad extrajudicial (Arcoíris, 2012) merecen ser abordados en aras de concebir una reforma institucional adecuada que responda satisfactoriamente a las demandas, necesidades y derechos de las víctimas del conflicto armado.



## **Algunos hallazgos de entrevistas realizadas a actores sociales y políticos frente al tema de víctimas en el actual proceso de negociación**

En este aparte se presentan algunos hallazgos producto de una serie de entrevistas que se realizaron en el marco de la elaboración de este documento a diferentes actores sociales y políticos muy activos en el reconocimiento del estatus político y jurídico de las víctimas dentro del conflicto armado interno.

### **Puntos de convergencia frente a la problemática de las víctimas**

En las narrativas de los actores entrevistados se identificaron cuatro puntos de convergencia, entre ellos-as: todos-as respaldan la efectiva restitución de los derechos de las víctimas; respaldan la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como sustento jurídico para la defensa de dichos derechos; realizan críticas a la Ley 1448 de 2011 referentes a la implementación de algunas de sus disposiciones y al desconocimiento de particularidades de las dinámicas del conflicto armado; y, por último, todos-as reconocen la importancia del enfoque diferencial en la reparación de las víctimas.

249

### **Respaldo y supervisión a la efectiva restitución de derechos a las víctimas del conflicto armado**

Las entrevistas permiten identificar que uno de los puntos fundamentales en la perspectiva del lugar de las víctimas en los diálogos actuales para la terminación del conflicto remite al interés de diversos sectores de la sociedad de incidir en el actual proceso de negociación, para garantizar –independientemente de quien haya sido el actor armado ilegal o legal victimario– los derechos de las víctimas del conflicto armado a la justicia, verdad, reparación y a garantías de no repetición.

Estos derechos encuentran fundamento jurídico en las disposiciones de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 1448 de 2011. Garantizar su efectivo cumplimiento significa una exigibilidad directa al Estado colombiano respecto a su responsabilidad en la atención y protección de las víctimas del conflicto armado, de manera que la adecuada aplicación de esta Ley constituya un eje transversal en el establecimiento de acuerdos para la terminación del conflicto armado.

Al respecto, algunas de las personas entrevistadas refieren la importancia de postular la pregunta por las víctimas durante todos los mo-

mentos de la actual negociación, así como en las posturas de las partes en diálogo. Otros-as consideran necesario el reconocimiento de todas las víctimas, sin que se priorice su atención en razón del grupo armado que provocó la victimización; sin embargo, desde sus perspectivas, las víctimas son diversas, y esa heterogeneidad tiene que ver tanto con las características de quienes victimizaron, como con las especificidades de tiempo, modo y lugar de los hechos violentos. Además, la historia del conflicto armado colombiano remite a diversas formas de conflicto (social, político, económico) que impactan la calidad de las víctimas.

### **Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: sustento jurídico para la defensa del derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición**

Todos-as los-as entrevistados-as reconocen que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es un importante instrumento jurídico y un significativo avance en el reconocimiento que hace el Estado de las víctimas del conflicto armado; al parecer las disposiciones de la Ley toman distancia de la perspectiva patologizante del conflicto, ya que permiten la ampliación del concepto de víctima y acuden al enfoque psicosocial para la atención de sus daños y afectaciones. Esta Ley amplía el escenario de las personas que son consideradas como víctimas del conflicto armado, ya que se incluye a los familiares de los afectados directos dentro del universo de víctimas, lo que implica un reconocimiento de daños y afectaciones diferentes a las sufridas por la víctima directa.

La aplicación de la Ley 1448 de 2011 permite posibilidades de reconciliación<sup>6</sup> en la sociedad colombiana, siempre y cuando los actores armados desmovilizados revelen la verdad de los hechos violentos que cometieron, lo que contribuiría parcialmente a la reparación de las víctimas.

6 No está de más recordar que es una reconciliación que no absolutiza el perdón. El perdón debe asumir un carácter político y social mas no individual, ya que obligar a las víctimas a perdonar llevaría a la revictimización. Se debe, por lo tanto, iniciar procesos de reconciliación que no partan necesariamente desde el perdón, pero que rechacen aquellas actitudes de venganza que impidan cerrar el dolor y sean proclives a reproducir odios, fomentando así nuevas violencias.

## Críticas a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

El reconocimiento de la Ley 1448 de 2011, como un recurso jurídico que respalda la defensa de derechos de las víctimas, no implica una adopción irreflexiva de las disposiciones de la misma. Por el contrario, la mayoría de entrevistados-as coinciden en su postura crítica frente a esta Ley, ya que pese a reconocer los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, obstaculiza el acceso a los mismos e invisibiliza a poblaciones específicas en su calidad de víctimas<sup>7</sup>.

Uno de los puntos problemáticos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras remite a la situación de los-as menores de edad reclutados por grupos armados ilegales. Se considera que la Ley 1448, al reconocer como víctima exclusivamente a los menores de edad miembros de grupos armados ilegales, desconoce la realidad del reclutamiento forzado, ya que las posibilidades que tiene un-a niño-a para desmovilizarse antes de cumplir su mayoría de edad son casi inexistentes.

Algunos-as entrevistados-as dirigen sustentadas críticas sobre la restitución de tierras, pues consideran que la Ley 1448 de 2011 se encuentra desarticulada del vasto problema de las minas antipersona, al desconocer que dentro de los terrenos que se deben restituir, un amplio porcentaje no puede ser entregado a sus legítimos-as propietarios-as, dado que corresponden a campos minados por los grupos armados ilegales. Entonces, el problema de las minas antipersona no debe analizarse ni resolverse de manera aislada, sino siempre de manera articulada con los temas de tierras y víctimas, pues resulta totalmente infructuosa la legalización de un proceso de restitución si los-as beneficiados-as no pueden en realidad acceder a sus tierras a causa de las minas antipersona.

Otras personas de la muestra intencionada cuestionan el uso agroindustrial que se le está dando a las tierras entregadas, ya que la obligada inscripción de dichas tierras al servicio de estas actividades económicas puede impedir que los-as propietarios-as a los que se les está restituyendo el derecho sobre sus tierras no reciban los usufructos reales de las mismas. Se señala que la restitución de tierras que contempla la Ley 1448 de 2011

<sup>7</sup> Esta invisibilización remite principalmente a las personas que fueron victimizadas antes del 1º de enero de 1985; las víctimas de las llamadas bandas criminales emergentes; los niños y adolescentes reclutados forzosamente que se desmovilizan cuando son mayores de edad.

se queda corta en comparación con las consideraciones internacionales sobre este problema: así, por ejemplo, se omite la mención explícita de una restitución de *bienes*, entendiendo por estos la pérdida de bienes muebles que deviene de procesos de despojo de tierras y desplazamiento forzado.

En general, se afirmó que esta Ley ha presentado serias limitaciones al exigir a las víctimas reclamantes pruebas que demuestren la veracidad de los derechos de propiedad sobre las tierras de las que fueron expulsados-as y sobre las que exigen restitución. Esta misma crítica es abordada por otros-as entrevistados-as, quienes además de exponer problemas referentes a la transmisión de la información concerniente a esta Ley, señalan con preocupación los requisitos burocráticos que obligan a las víctimas a demostrar que efectivamente sí han sido afectadas por el conflicto armado, sin tener en cuenta las condiciones sociales y culturales de la gran mayoría de las víctimas, quienes se caracterizan por tener bajos niveles de escolaridad.

La última de las críticas que dirigen los-as entrevistados-as hacia la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras remite al desconocimiento de las víctimas de las llamadas *bandas criminales emergentes*, debido a que estas no son actores armados ilegales reconocidos dentro del conflicto armado interno.

### **Enfoque diferencial en el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado**

Todos-as los-as entrevistados-as le otorgan un significativo valor al hecho de que exista hoy en el país la perspectiva de enfoque diferencial para hablar de las víctimas, pues es evidente que las significaciones que cada sujeto o colectivo le otorga a una pérdida humana o material remiten siempre órdenes subjetivos y culturales. En este orden de ideas, son las mujeres una de las principales víctimas y sobrevivientes del conflicto armado, motivo por el cual se demanda el reconocimiento de sus particularidades en materia de reparación y restitución de derechos vulnerados.

De la misma manera, los pueblos indígenas y negros, constitucionalmente reconocidos con derechos especiales y amparados por el derecho internacional, consideran importante comprender que las afectaciones individuales y colectivas de hechos victimizantes son significadas de forma particular, debido a sus formas de entender y relacionarse con el mundo. Los pueblos negros e indígenas son sujetos colectivos que, al

tener normatividad propia, demandan una atención que considere sus modos particulares de vida y que no atente contra su visión de mundo. Los pueblos étnicos víctimas de minas antipersona, por ejemplo, no solo sufren por la lesión que recae sobre sus cuerpos y culturas, sino también por el daño directo a sus territorios ancestrales como consecuencia de la siembra indiscriminada de estos artefactos.

Si se quieren reconocer los matices que adquieren los efectos del conflicto armado en el diverso universo de víctimas, se es enfático al afirmar que son los niños, niñas y adolescentes aquellos sujetos que por su condición de dependencia son mayoritariamente afectados a causa de las diferentes modalidades de violencia empleadas en el conflicto: el secuestro, el abuso sexual, los trabajos forzados, las prácticas de aborto forzado, la utilización de los niños en las primeras filas para las avanzadas guerrilleras, entre otras.

Por otra parte, se percibe como fundamental incluir en la agenda de negociación —en cumplimiento del mandato constitucional— una atención particular para la población víctima de minas antipersona que se encuentra en situación de discapacidad.

### **Puntos de divergencia frente al tema de víctimas**

253

Además de las convergencias identificadas en las narrativas de los-as entrevistados-as, es importante exponer aquellos temas en los que se asumieron posturas que marcan distancias entre las formas de entender dinámicas propias del conflicto armado interno, así como del actual proceso de negociación.

Los tres puntos de divergencia que se identificaron fueron: la existencia de diversas maneras de comprender el conflicto armado y la reparación de las víctimas, la comprensión de la paradoja víctima-victimario y los parámetros de amnistía para las FARC.

### **Diversas maneras de comprender el conflicto armado y la reparación de las víctimas**

En el análisis de las narrativas de las personas entrevistadas es posible develar la existencia de varias maneras desde las cuales se lee el conflicto armado y se plantean elementos que se deben tener en cuenta en la reparación a las víctimas de este conflicto.

En esta medida, están quienes asocian el conflicto armado colombiano —prolongado durante más de cinco décadas— únicamente a la presencia

de enfrentamientos armados entre grupos al margen de la ley y la fuerza pública, reduciendo al enfrentamiento militarista las dinámicas que este conflicto ha asumido, los aspectos en que se ha degradado y los daños e impactos que todavía recaen en la población no combatiente. En esta postura se contempla la vía armada, sustentada en el uso legítimo de la violencia por parte del Estado, como una alternativa legítima para finalizar el conflicto armado interno.

Desde otra perspectiva, se plantea la necesidad de encaminar miradas más complejas del conflicto armado que permitan comprenderlo en interacción con las dinámicas estructurales de marginación y pobreza estructural, al igual que con las dinámicas de violencia, en medio de las que se han configurado las relaciones sociales de los-as colombianos-as. El conflicto armado ha sido un escenario de confrontación bélica que trasciende el accionar de las Fuerzas Militares y las FARC-EP; algunos-as entrevistados-as sostienen que aunque estos dos grupos armados tienen responsabilidad en los hechos violentos que ha vivido el país, también la sociedad colombiana tiene cuotas de responsabilidad al haber naturalizado, legitimado e internalizado este tipo de confrontación bélica y degradada.

254

Frente a los procesos de reparación de las víctimas del conflicto armado, se afirma que estos no deben reducirse a las compensaciones de tipo material o económico, sino que deben implicar un proceso de reinstitucionalización que erradique la corrupción en las instituciones estatales y permita la profundización de la democracia en Colombia. Al respecto, se reconoce como fundamental en los procesos de reparación la reivindicación de los derechos de los pueblos étnicos sobre sus territorios, de modo que se les garantice la autonomía necesaria para construir los destinos y el uso de estos territorios de acuerdo con sus costumbres, tradiciones y legislaciones nacionales e internacionales.

En este sentido, una profunda e histórica comprensión del conflicto armado colombiano posibilitaría la construcción de procesos integrales de reparación, e incluso de reconciliación, los cuales trascienden la terminación de los enfrentamientos armados y establecen nuevos objetivos para la construcción de valores sociales sustentados en la equidad, la justicia, el respeto y garantía a los derechos humanos.

Las distintas posturas encontradas, así como la complejidad del tema de la terminación del conflicto que se pone en la mesa de discusión nacional, exigen un balance muy delicado entre justicia y perdón, memoria

y olvido. Por ello, a juicio de algunos-as entrevistados-as, se encuentran actores que le apuestan al olvido de lo pasado y otros-as que leen la memoria de los hechos ocurridos en clave de reconciliación. En síntesis, se considera que el reto de Colombia y de toda su ciudadanía remite a la construcción colectiva de relatos memoriales y de verdades que convoquen a la reconciliación nacional.

### **Disímiles posturas en la comprensión de la paradoja víctima-victimario**

Parece existir un rechazo generalizado por parte de partidos políticos, organizaciones sociales y población en general respecto a la posibilidad de reconocer en guerrilleros de las FARC-EP la condición de víctimas del conflicto armado interno<sup>8</sup>. A partir de las entrevistas realizadas es posible contrastar ideas referentes a las distancias que pueden ubicarse entre víctimas y victimarios. De un lado, se identifican posturas que reconocen la posibilidad de la existencia de la paradoja víctima-victimario en un mismo actor y, por tanto, a partir de lecturas históricas, otorgan la calidad de víctimas a quienes en la actualidad son también victimarios.

Se considera que la posibilidad de otorgar a las FARC la consideración de víctimas implica develar los caminos que desde sus orígenes ha recorrido esta organización armada ilegal, señalando que en el sostenimiento temporal del conflicto armado este se ha degradado. Desde esta perspectiva, se cree pertinente que la asignación de las responsabilidades respecto a la victimización de la población colombiana no sea unilateral, lo que implica que las partes que están en diálogo reconozcan los errores cometidos por ambos en medio de un conflicto armado de larga duración.

Por otra parte, en Colombia los movimientos sociales han sido históricamente estigmatizados y criminalizados por regímenes políticos que le han procurado al país situaciones de extrema inequidad, y que por tanto tienen una cuota de responsabilidad en las desigualdades sociales histó-

8 Esta posición generalizada concuerda con lo planteado en la encuesta del Centro de Memoria Histórica, ya que frente a la pregunta sobre la percepción de los grupos guerrilleros, la mayoría de la población general (afectados y no afectados) y del grupo exploratorio (víctimas organizadas y expertos) sostuvo que son “simples delincuentes” y que además, sus crímenes cometidos son igual de graves que los realizados por los grupos paramilitares. Por lo tanto, consideran que las guerrillas deberían recibir un tratamiento igual de duro que el de las denominadas AUC.



ricamente acumuladas que hoy día aquejan a la población colombiana. Se asegura que las FARC-EP deben informar a la ciudadanía sobre su propósito inicial revolucionario en pro del cambio social, señalando que a lo largo de más de cinco décadas de haberse alzado en armas, el conflicto armado se degradó, provocando la victimización de esa sociedad por la que emprendieron la lucha armada.

Otros-as entrevistados-as perciben como una dificultad, el diferenciar con absoluta claridad la identidad de víctimas y victimarios de los actores inmersos en el conflicto armado, puesto que, tanto el Gobierno como las FARC, se autoafirman como víctimas y señalan a su contrario como el único victimario.

Es posible encontrar posturas más radicales por parte de quienes consideran incongruente que alguien que haya decidido insertarse a un grupo guerrillero se autodenomine como víctima del terrorismo de Estado. Resulta entonces para estos-as entrevistados-as evidente que el planteamiento de las FARC –cuando se consideran víctimas del Estado– es de una total incoherencia política, ya que únicamente aquellas personas que sean parte de la población civil podrían alegar haber sido víctimas del terrorismo de Estado.

### **Diversas posturas frente a los parámetros de amnistía para las FARC**

La posibilidad de una amnistía parcial para la guerrilla de las FARC-EP, en el marco de los posibles acuerdos construidos en el actual diálogo entre el Gobierno nacional y esta organización armada ilegal, ha sido sujeto de acaloradas discusiones en muchos círculos de opinión y no fue la excepción en la muestra intencionada de las entrevistas realizadas. Estas se mueven entre aquellas que consideran viable un código penal alternativo desde el cual se genere penalización de los delitos cometidos, que no necesariamente impliquen la cárcel, y las de algunos-as juristas que creen que esta alternativa no sería posible, pues la legislación nacional e internacional es muy estricta a este respecto.

De la misma manera, se identifican perspectivas eurocéntricas del derecho y perspectivas latinoamericanistas del derecho. Se señala que se encuentran autores-as que están en contra de la imposición de un derecho internacional desde el cual se desconocen las particularidades del contexto colombiano y se puede llegar a bloquear las búsquedas de la paz. Asimismo, están quienes se ubican en la rigidez de la aplicación

del derecho, y posturas un poco más flexibles que, si bien se suscriben en el Estatuto de Roma y por tanto no reconocen la aprobación de amnistías e indultos, estarían dispuestas a buscar alternativas penales para los-as guerrilleros-as desmovilizados-as. Estos entrevistados-as piensan que se tendrían que discutir esquemas de justicia transicional comunitaria para que sean las propias familias, comunidades y pueblos victimizados quienes decidan qué pena o sanción social deben pagar los-as victimarios-as que no cometieron crímenes tipificados por la legislación internacional ni son los-as máximos-as responsables.

Al respecto, se afirma que resulta improcedente, en el actual diálogo de negociación entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, discutir sobre una amnistía. Sería viable poner en la mesa del debate lo concerniente a los delitos cometidos por este grupo armado ilegal que pueden asociarse a la figura de delito político para, de esta manera, discutir sobre las respectivas sanciones de aquellos delitos, al igual que las inhabilidades que contemplarían las sanciones, como es el caso de imposibilitar la participación electoral de los miembros de estos grupos armados ilegales.

Desde una postura probablemente más flexible entre la tensión entre verdad y justicia que se genera en escenarios de justicia transicional, algunos-as entrevistados-as sostienen que es lógico ofrecer una serie de beneficios para los actores de los grupos ilegales que entreguen las armas, tal como se hizo con la implementación de la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, algunos-as explicitan que, pese a su tolerancia para perdonar a desmovilizados de grupos armados ilegales, es necesario trazar un límite ante el proceder delictivo que afecte a los-as menores y a las mujeres. Las violaciones de derechos humanos a los menores de edad y a las mujeres no deberían tener ninguna excepcionalidad al momento de aplicar justicia.

En efecto, la compleja y diversa degradación del conflicto armado colombiano ha dejado como saldo, durante más de cinco décadas, profundas heridas y una tensión entre el tema de justicia y el derecho a la paz. Se reconoce por parte de algunos-as entrevistados-as que en las víctimas, debido a las afectaciones que este les ha provocado, pueden primar fuertes demandas políticas para la aplicación de justicia sobre el derecho a la paz, exigiendo que sea la única manera de tramitar las pérdidas humanas y materiales ocasionadas por actores armados legales e ilegales.

## Recomendaciones

A las víctimas de la violencia en Colombia les asisten una serie de derechos que emanan de los estándares internacionales y que se consignan en diversos instrumentos jurídicos nacionales. Estos derechos son innegociables y no deben someterse a los vaivenes de un proceso de negociación. Los derechos a la verdad, la justicia y la reparación son obligaciones que recaen en primer lugar sobre los perpetradores del crimen y subsidiaria y solidariamente sobre el Estado. Ahora bien, para el caso colombiano, el Estado, los grupos paramilitares, las guerrillas y otros grupos delictivos figuran como los principales responsables de la victimización de los más de cinco millones de colombianos-as que conforman el universo de las víctimas.

Dado entonces que los derechos adquiridos no son negociables, las FARC-EP y el Gobierno pueden y deben reconocer, asumir y cumplir una serie de compromisos que contribuirían a garantizar los derechos de las víctimas. Las FARC-EP han sido responsabilizadas de cometer una serie de modalidades de violencia causantes de la victimización de miles de colombianos-as y algunas de ellas violatorias del DIH. El Grupo de Memoria Histórica ha identificado la responsabilidad de las FARC en masacres, asesinatos selectivos, reclutamientos forzados, violación sexual de mujeres, desplazamientos forzados, siembra de minas antipersonales, secuestros y desapariciones. Algunas de sus acciones, especialmente los atentados y las incursiones armadas han causado muertes, mutilaciones y heridas graves a civiles.

Una exigencia a las FARC, entonces, sería reconocer los crímenes cometidos, sin discursos justificatorios, asumiendo su responsabilidad. Se trata de esta manera de contribuir al esclarecimiento de la verdad, de permitir que las víctimas y sus familiares sepan qué pasó y quiénes fueron los responsables. Este esclarecimiento para el caso del secuestro y de la desaparición forzada implica el compromiso de las FARC de entregar a los familiares información precisa que permita saber cuál fue el destino de los familiares (si están vivos o muertos) y si es del caso en dónde reposan sus restos.

Además de reconocer su responsabilidad, deben pedir perdón públicamente a sus víctimas, contribuyendo de esta manera a la reparación simbólica que exige la dignificación de las víctimas y, sobre todo, un rechazo a la revictimización que produce el negacionismo o los discursos justificatorios. No se trata de una solicitud genérica de perdón. Los actos

de perdón deben dirigirse a los grupos poblacionales. A las comunidades negras por la masacre de Bojayá y otros crímenes similares. A las comunidades indígenas por la sistemática violación a su autonomía territorial y por los delitos de asesinato y tortura cometidos contra miembros de estos pueblos y otros delitos. A los niños-as por las prácticas de reclutamiento forzado, a las mujeres por la violación de los derechos de sus propios combatientes y por las acciones de miembros de su guerrilla que incurrieron en prácticas de violencia sexual. Las FARC contribuirán a establecer garantías de no repetición con un compromiso de no volver a incurrir en violaciones de los derechos de la población civil.

Por otra parte, el Estado colombiano es un Estado también negacionista, que no reconoce su participación en la victimización de la población colombiana y que, por tanto, ha dado poco lugar a la reparación integral y restitución de derechos de las víctimas de los crímenes cometidos por sus miembros.

Al Gobierno, por su parte, le corresponde comprometerse con sus obligaciones de ley y garantizar las disponibilidades presupuestales y los funcionamientos institucionales que garanticen la celeridad y la atención debida a las víctimas causadas por sus propios agentes, como a todas las demás víctimas. El Gobierno debe, además, asumir la responsabilidad histórica por los crímenes de Estado.

Si bien todas las obligaciones de verdad, justicia y reparación están contempladas en leyes, le corresponde al Gobierno reconocer:

- a. Que existe una gran deuda con el esclarecimiento de la verdad, especialmente con la verdad frente a los *crímenes de sistema*, que deben permitir develar no solo a los autores materiales de los crímenes, sino a los poderes que permitieron que estos operaran, que apelaron a la ilegalidad y que se beneficiaron de ella. La verdad es una deuda que el Gobierno debe asumir mediante la creación de mecanismos especializados y con capacidad para esclarecerla.
- b. Que las víctimas carecen de recursos y de representación judicial suficientes para emprender sus denuncias y demandas de justicia y de reparación.
- c. Que las víctimas están expuestas a amenazas y a riesgos, lo que demuestra que los mecanismos de protección no son adecuados, ni suficientes.
- d. Que existen mecanismos de reparación administrativa muy precarios, que a la fecha han permitido atender a un porcentaje mínimo de

víctimas y que resultan insuficientes debido a la carencia de una reparación inscrita en programas de inclusión y de desarrollo social. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas por los daños causados por la violencia, pero también se debe resarcir las deudas históricas de exclusión que les han impedido ejercer sus derechos ciudadanos. Esto implica el compromiso del Gobierno con programas de desarrollo rural y social que superen la lógica asistencial y de emergencia y se inscriban en una agenda orientada a resarcir el déficit de ciudadanía.

- e. Que las fuerzas militares están comprometidas en miles de crímenes y que es necesario garantizar que la justicia actúe independientemente para que pueda adelantar las investigaciones del caso e imputar los cargos correspondientes. En estos casos, el Estado debe condenar estos crímenes y solicitar un perdón público por los mismos. Estos reconocimientos deben traducirse en compromisos concretos.

### **Retos que nos propone el presente proceso de negociación y eventual construcción de un posconflicto**

Es posible identificar cinco grandes retos a los que se enfrenta tanto el conjunto de actores inmersos en el conflicto armado interno, como la sociedad en general, la academia y las instituciones gubernamentales y no gubernamentales:

- a. Construir la reconciliación como posibilidad de reconstruir la paz.
- b. Consolidar garantías de no-repetición.
- c. Generar un nuevo escenario moral, donde la verdad se constituya en apuesta de memoria y trámite por la justicia.
- d. Crear desde el Estado una nueva reparación integral con vocación verdaderamente transformadora.
- e. Reflexionar interdisciplinariamente, desde la academia y desde una perspectiva decolonial, conceptos como justicia transicional, democracia y justicia social como una contribución a la mesa de negociación y a las tareas del posconflicto.

### **Bibliografía**

Centro de Memoria Histórica (2012). *Encuesta Nacional ¿Qué piensan los colombianos después de siete años de justicia transicional?* Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/>

- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) (2008). *Cartilla Informativa: Programa de Reparación por Vía Administrativa*. Disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/abril/22/cartilla2.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012). *Documento Conpes No. 3726: Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas*. Disponible en [http://www.redepaz.org.co/IMG/pdf/CONPES\\_3726\\_PLAN\\_METAS\\_VICTIMAS-1.pdf](http://www.redepaz.org.co/IMG/pdf/CONPES_3726_PLAN_METAS_VICTIMAS-1.pdf)
- Fiscalía General de la Nación (2012). *Gestión unidad nacional de fiscalías para la justicia y la paz a 19 de septiembre de 2012*. Disponible en <http://www.fiscalia.gov.co:8080/justiciapaz/Index.htm>
- Gómez, Olga Lucía y Camacho, Andrea (2012). “La importancia de las víctimas en la construcción de un posconflicto en Colombia”. En *Serie de documentos para la paz. Víctimas: miradas para la construcción de paz* (Vol. 2). Bogotá: Observatorio de construcción de Paz. Universidad Jorge Tadeo Lozano. FOS-Colombia.
- Hernández Delgado, Esperanza (2012). *Intervenir antes que anochezca. Mediaciones, intermediaciones y diplomacias no violentas de base social en el conflicto armado colombiano*. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, Instituto de Estudios Políticos, Grupo de investigación en Ciencia Política, Línea de investigación en paz, no violencia, reconciliación y posconflicto.
- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) (2012). *Las víctimas en la perspectiva del proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP*. Universidad Nacional de Colombia - Embajada de Suecia. Documento sin publicar.
- Procuraduría General de la Nación (2013). *Concepto a la demanda de inconstitucionalidad contra algunas expresiones del Acto Legislativo 01 de 2012*. Disponible en <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/D-9499%20Marco%20jur%C3%ADdico%20para%20la%20paz%281%29.pdf>
- Procuraduría General de la Nación (s.f). *Informe de seguimiento y cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras en el marco de la justicia transicional en favor de las víctimas del conflicto armado*. Disponible en [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/INFORME\\_DEL%20SR%20%20PGN%20AGOSTO%2021.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/INFORME_DEL%20SR%20%20PGN%20AGOSTO%2021.pdf)
- Springer, Natalia (2012). *Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la conspiración criminal en Colombia*. Disponible en [http://www.centrode-memoriahistorica.gov.co/descargas/informe\\_comoCorderosEntreLobos.pdf](http://www.centrode-memoriahistorica.gov.co/descargas/informe_comoCorderosEntreLobos.pdf)

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2012). *Informe de rendición de cuentas*. Bogotá. [Versión electrónica en [http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Estados\\_Financieros/OCTUBRE.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Estados_Financieros/OCTUBRE.pdf)]

## Prensa y artículos en línea

Arrázola, María del Rosario (2012). “¿Hacia una amnistía parcial?” *El Espectador* Recuperado el 07/12/12, de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-390157-una-amnistia-parcial>

Castillo, Alfonso (2013). “Ley de víctimas: El abismo entre la norma y la realidad, un año pequeños avances y grandes vacíos”. Recuperado el 15/04/13, de <http://hojasuelta0.blogspot.com/2013/04/informe-del-primer-ano-de.html#!/2013/04/informe-del-primer-ano-de.html>

Corporación Arcoíris (2012). “Ley de víctimas y restitución de tierras, un año de ajustes”. Recuperado el 15/04/13, de <http://www.arcoiris.com.co/2012/08/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-un-ano-de-ajustes/2/>

“Crímenes de violencia sexual no pueden ser amnistiados” (2012). *El Espectador* Recuperado el 11/15/12, de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-387154-crime-nes-de-violencia-sexual-no-pueden-ser-amnistiados>

Cristo, Juan Fernando (2012). “Carta abierta a las FARC”. Recuperado el 08/02/13, de [http://www.juanfernandocristo.com/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=579:carta-abierta-a-las-farc&catid=32:comunicados&Itemid=31](http://www.juanfernandocristo.com/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=579:carta-abierta-a-las-farc&catid=32:comunicados&Itemid=31)

“Delitos sexuales, objeto de seguimiento de la Corte Penal en el país” (2012). *El Tiempo*. Recuperado el 01/01/13, de [http://www.eltiempo.com/justicia/corte-penal-internacional-en-colombia-delitos-sexuales\\_12381542-4](http://www.eltiempo.com/justicia/corte-penal-internacional-en-colombia-delitos-sexuales_12381542-4)

“Desde las regiones, 1.300 propuestas a Gobierno y FARC” (2012). *El Tiempo*. Recuperado el 30/11/12, de [http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz-desde-las-regiones-1300-propuestas-a-Gobierno-y-farc\\_12402202-4](http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz-desde-las-regiones-1300-propuestas-a-Gobierno-y-farc_12402202-4)

“El año decisivo para justicia y paz” (2012). *Verdad Abierta*. Recuperado el 09/03/12, de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/3917-el-ano-decisivo-para-justicia-y-paz>

Escobar, Eduardo (2013). “Y qué será la justicia”. *El Tiempo*. Recuperado el 02/04/13, de [http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/eduardoesco-bar/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-12719852.html](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/eduardoesco-bar/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12719852.html)

Estupiñán, Luz M. (2012). “La paz requiere amnistía”. *El Espectador*. Recuperado el 07/12/12, de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-390309-paz-requiere-amnistia>

Gil, Laura (2012). “Las víctimas, en el corazón de la negociación”. *El Tiempo*. Recuperado el 20/11/12, de [http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/lauragil/las-victimas-en-el-corazon-de-la-negociacion-lauragil-columnista-el-tiempo\\_12376343-4](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/lauragil/las-victimas-en-el-corazon-de-la-negociacion-lauragil-columnista-el-tiempo_12376343-4)



- “La paz en Colombia se puede financiar: expertos” (2013). *El Tiempo*. Recuperado el 17/04/13, de [http://www.eltiempo.com/politica/conclusiones-del-foro-los-costos-de-la-paz\\_12745524-4](http://www.eltiempo.com/politica/conclusiones-del-foro-los-costos-de-la-paz_12745524-4)
- Movice (2012). “Editorial: los problemas de la Ley de víctimas y restitución de tierras”. Recuperado el 15/04/13, de <http://www.movimientodevictimas.org/documentos/otros/item/2760-editorial-propuestas-para-enfrentar-la-ley-de-v%C3%ADctimas.html>
- “Niños de Tumaco: Carne de diferentes cañones (2012)”. *Verdad Abierta*. Recuperado el 26/12/12, de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/78-reclutamiento-de-menores/4272-ninos-de-tumaco-carne-de-varios-canonos/>
- “Nueva alianza para reconocer a las víctimas de las FARC” (2012). *El Espectador*. Recuperado el 03/02/13, de <http://www.elespectador.com/articulo-386064-nueva-alianza-reconocer-victimas-de-farc>
- Núñez, Diana Carolina (2013). “La CPI tiene interés en las ejecuciones extrajudiciales”. Recuperado el 17/04/13, de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-416511-cpi-tiene-interes-ejecuciones-extrajudiciales>
- Quiroz, Edith (2012). “Más de 100 inquietudes para negociaciones de paz”. *El Universal*. Recuperado el 03/12/12, de <http://www.eluniversal.com.co/monteria-y-sincelejo/local/mas-de-100-inquietudes-para-negociaciones-de-paz-96172>
- Rettberg, Angelika (2012). “Los colombianos y las víctimas”. *El Espectador*. Recuperado el 02/02/13, de <http://www.elespectador.com/opinion/columna-385539-los-colombianos-y-victimas>
- Robledo, Ángela María (2012). “Mesas regionales: un espacio para construir paz con democracia”. Recuperado el 12/12/12, de <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3441-mesas-regionales-un-espacio-para-construir-paz-con-democracia-.html>
- Uprimny, Rodrigo (2011). “Ley de Víctimas: avances, limitaciones y retos”. Recuperado el 15/04/13, de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/ley-de-victimas-avances-limitaciones-y-retos.html>
- Vargas, Mauricio (2012). “El guayabo de ‘Márquez’”. *El Tiempo*. Recuperado el 26/11/12, de [http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauriciovargas/el-guayabo-de-marquez-mauricio-vargas-columnista-el-tiempo\\_12387352-4](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauriciovargas/el-guayabo-de-marquez-mauricio-vargas-columnista-el-tiempo_12387352-4)

### Documentos jurídicos

- Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz). Recuperado el 08/12/12, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>
- Ley 1448 de 2011 (Víctimas y Restitución de Tierras). Recuperado el 10/12/12, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

Acto Legislativo 01 de 2012 (julio 31). Recuperado el 17/12/12, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp>

### **Intervenciones en foro**

Bello, Martha (2012). Intervención Panel 4: Víctimas, en *Debates CID Economía política del proceso de paz*. Bogotá, octubre 18 de 2012.

Garay, Luis Jorge (2012). Intervención Panel 4: Víctimas, en *Debates CID Economía política del proceso de paz*. Bogotá, octubre 18 de 2012.

Restrepo, Jorge (2012). Intervención Panel 4: Víctimas, en *Debates CID Economía política del proceso de paz*. Bogotá, octubre 18 de 2012.

### **Entrevistas realizadas**

Álvaro Jiménez Millán: coordinador de la Campaña Colombiana Contra Minas Antipersona.

Ángela Robledo: Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Copresidente de la Comisión de Paz en la Cámara.

Antonio López: presidente de la Corporación Nuevo Arcoiris.

Ariel Palacios: investigador Codhes.

Carmen Palencia: directora de la Asociación Tierra y Vida.

Claudia Mejía: directora de la Corporación Sisma Mujer.

Erika Botero: asesora jurídica Alianza Social Independiente (ASI).

Esmeralda Ruiz González: asesora en género y derechos humanos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Federico Andreu: subdirector de litigios de la Comisión Colombiana de Juristas.

Gilma Jiménez: senadora de la República por el Partido Verde.

Guillermo Rivera Flórez: representante a la Cámara por el Departamento de Putumayo. Comisión Primera Constitucional Permanente.

## Justicia transicional para la democracia

Iván Cepeda Castro\*

Construir la paz estable y duradera que requiere Colombia conlleva la creación de un nuevo orden político y social que, entre otros factores, incorpore el surgimiento de un sentido de humanidad que elimine para siempre las atrocidades y los crímenes masivos que se han perpetrado a lo largo de décadas en el conflicto armado. Ese nuevo sentido de humanidad exige el reconocimiento universal de las víctimas y transformaciones profundas en las vidas de las personas y comunidades que han padecido la guerra. La transición que conduce a ese nuevo estadio implica que, como nunca antes, la sociedad colombiana realice en forma pública un proceso de esclarecimiento que permita conocer y enunciar la verdad de los hechos, las intenciones y las responsabilidades de la violencia, y que se creen políticas e instituciones encargadas de que las generaciones futuras no olviden lo ocurrido. La transición a la paz supone que la justicia sancione esas responsabilidades, y se establezcan mecanismos judiciales que impidan que no se vuelva a entronizar la impunidad generalizada de violaciones a los derechos humanos, y que se desarrollen procesos de reparación integral, cuyos efectos puedan resarcir el daño y respetar la dignidad de las víctimas, tanto de manera individual como colectiva. También, esa transición exige cambios que garanticen la desactivación de los factores generadores de violencia; cambios que deriven en la no repetición de los crímenes: el paso de los grupos armados insurgentes a la vida política legal mediante la dejación de las armas, y los cambios en el Estado que orienten sus instituciones, locales y nacionales, hacia la paz y la democracia, la reducción del aparato militar y policial, la elaboración de una nueva doctrina de seguridad en la que el énfasis no sea la confrontación armada, sino el bienestar de los ciudadanos y la defensa de la soberanía nacional.

En la agenda del *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el tratamiento de las víctimas y sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación, así como las garantías de no repetición, figuran en el punto quinto. Como puede

\* Representante a la Cámara por Bogotá y vocero oficial del Movimiento de víctimas de crímenes de Estado (Movice).

entenderse, este punto no se reduce a la controversia de si habrá o no tratamiento penitenciario para el cumplimiento de las sanciones impuestas por la justicia, en especial en los casos de crímenes contra la humanidad.

En el pasado reciente se ha hablado de formas de justicia transicional en Colombia. No obstante, en sentido estricto, esta situación solo puede presentarse ante la terminación del conflicto armado contemporáneo que, como se sabe, en mayo de 2014 completa medio siglo de duración.

La justicia y el resarcimiento de las víctimas en las condiciones de la construcción de la paz presentan una gran complejidad que hace inviable reducir esta cuestión a un solo elemento: la justicia punitiva. Esta complejidad proviene no solo del desafío que representa conciliar la paz con la justicia. En el caso colombiano existen además algunas condiciones que acentúan la necesidad de la comprensión amplia de la justicia transicional: la prolongación del conflicto armado, el carácter multifacético de las violaciones perpetradas, el componente socioeconómico de la violencia —que se expresa, entre otros aspectos, en el despojo de tierras—, el desplazamiento forzado de poblaciones enteras, entre otros aspectos. Esa misma complejidad se traslada al carácter que han de tener la reconciliación y la transformación cultural requeridas para la superación de la violencia.

Como si esto fuera poco, la transición colombiana entraña una doble naturaleza, pues además de consistir en la cesación del conflicto bélico, exige el paso de una condición que en muchos sentidos es antidemocrática, a la democratización real de la sociedad y del Estado. Por estas razones, el planteamiento de una discusión centrada únicamente en los alcances del modelo judicial punitivo simplifica y obstruye la búsqueda de la adecuada articulación entre la exigencia de justicia y la búsqueda de la paz<sup>1</sup>.

De ahí que sea pertinente hablar de un *sistema* o *campo* de la justicia transicional para el proceso de tránsito hacia la paz y la democracia. La cuestión de las víctimas y sus derechos en las condiciones de la ter-

1 Entre quienes se han pronunciado en tal sentido figura, por ejemplo, la ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Albou, quien en su visita a Colombia sostuvo: “Deberíamos dejar de hablar de cárcel. Es muy simplista y provocador. [...] Se tiene que construir un sistema flexible dentro de un marco que reconozca que debe haber algunas sanciones penales para los delitos más graves”. (Revista *Semana*, 2013).

minación del conflicto armado hace parte de un conjunto de variados mecanismos, instrumentos, procedimientos e instituciones, que deben ponerse en marcha en la secuencia que determine la hoja de ruta que establezcan los acuerdos de paz, en un proceso largo que tendrá diversas etapas. Este campo lo conforman una serie de elementos cuya elaboración hace parte del proceso de conversaciones entre las partes del conflicto armado, pero además de las posturas y propuestas que elaboran las propias víctimas, las normas y la jurisprudencia vigentes en el país, los tratados internacionales suscritos y ratificados, entre otros. Es más, dentro de la propia agenda de La Habana, los derechos de las víctimas deben ser considerados como un asunto que no solo está contenido en el punto respectivo, sino que trasciende a otros relacionados en forma directa o indirecta con esta problemática y con acuerdos que pueden tener diverso grado de impacto positivo en el resarcimiento de los efectos de la guerra<sup>2</sup>.

### Pasos preliminares

La construcción del sistema de la justicia transicional supone algunos pasos preliminares o paralelos a los diálogos. En primer lugar, se requiere el reconocimiento de algunas premisas esenciales por parte del Gobierno y las organizaciones guerrilleras: reconocer la existencia del conflicto armado y, de manera inequívoca, a sus víctimas, el daño y el sufrimiento que les han causado, y la voluntad de asumir su responsabilidad. Del mismo modo, avanzar en encarar esa responsabilidad mediante acciones reparatoras concretas.

El Estado colombiano reconoció la existencia del conflicto armado en la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, al establecer procedimientos de reparación por vía administrativa de las víctimas de ese conflicto. De igual forma, el presidente de la República Juan Manuel Santos ha hecho expresa alusión a la existencia del conflicto armado en diversas declaraciones oficiales.

En cuanto al reconocimiento de sus víctimas, tanto la guerrilla de las FARC-EP como el Gobierno han hecho expresiones públicas de ese reconocimiento. En el discurso de entrega del Informe del Centro de Me-

2 En el momento de escribir este texto no se conoce aún la agenda y las modalidades de diálogo con el Ejército de Liberación Nacional. No obstante las consideraciones que en este texto se hacen también son válidas para ese proceso.

moria Histórica, el presidente Santos afirmó: “Debemos concentrarnos en reconocer a las víctimas y en satisfacer sus derechos a través de una estrategia integral de justicia transicional que permita, al mismo tiempo, el logro de la transición hacia la paz. [...] Y acá hay un tema que supone otra de esas verdades ‘incómodas’ a las que también se les está haciendo frente. Me refiero a los casos de connivencia de los organismos del Estado con grupos armados ilegales y la omisión de la fuerza pública en algunas etapas del conflicto armado interno, que los informes del Centro de Memoria Histórica también reflejan. El Estado debe investigar y sancionar estas conductas para cumplir con los derechos a la verdad y la justicia de las víctimas. Hay que empezar por reconocer los errores del pasado si queremos construir un país más justo y en paz” (Santos, 2013).

Por su parte, desde La Habana, el comandante guerrillero ‘Pablo Catatumbo’, a nombre de la guerrilla de las FARC-EP, afirmó: “Sin duda, también ha habido crudeza y dolor provocados desde nuestras filas. [...] [D]ebemos reconocer la necesidad de aproximar el tema de víctimas, su identificación y su reparación con total lealtad a la causa de la paz y la reconciliación” (Delegación de Paz de las FARC-EP, 2013).

Estos reconocimientos, aunque parciales aún, implican una primera enunciación de la responsabilidad bilateral en el conflicto armado, y un cambio en el discurso negativo y justificativo de los crímenes que es propio de la guerra y de situaciones de violación generalizada de los derechos humanos.

El segundo paso, también pendiente, consiste en que la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público y todos los órganos judiciales competentes elaboren un informe en el que se presente un estado general de las investigaciones, los procesos penales y disciplinarios, y las condenas proferidas en casos en los que estén involucrados agentes del Estado y miembros de los grupos de guerrilla, por hechos vinculados con el conflicto armado. La información acerca de cuál es la etapa en la que se encuentran esas investigaciones y de esos procesos, suministra el punto de partida desde el cual es necesario comenzar a desarrollar el nuevo marco de justicia transicional.

La tercera premisa básica en esta dirección consiste en que, al tiempo de la firma de los acuerdos de paz, ambas partes realicen gestos y acciones humanitarias que demuestren el propósito de poner punto final al conflicto armado, y reducir de manera progresiva la cantidad e intensidad de ataques propios de la confrontación armada. Aunque el acuerdo para

las conversaciones de La Habana no estipula el cese de hostilidades de carácter bilateral, la Mesa de Conversaciones puede adoptar un plan mediante el cual se logre la disminución efectiva de operaciones armadas, que se aproxime en forma paulatina a la cesación definitiva de la guerra. La aproximación humanitaria al fin de la confrontación es una medida que permite evitar que se provoquen más episodios en los que se causen nuevas víctimas, cumple el propósito de fortalecer la confianza entre las partes, y también la confianza de la sociedad en que el proceso de paz conducirá a la verdadera terminación del conflicto<sup>3</sup>.

## Algunos componentes del sistema de justicia transicional

### *Las posturas y propuestas de las víctimas*

Dado que encarnan, como ningún otro sector de la sociedad, los estragos y la memoria de la guerra, las víctimas tienen un papel central en la solución del conflicto armado. Su punto de vista y el grado de aceptación que tengan de los acuerdos de paz y, en especial, de las disposiciones de justicia transicional, son un criterio fundamental para valorar la legitimidad con la que cuentan. De ahí la importancia de promover su participación en el proceso de paz y de incorporar a ese sistema sus posturas y propuestas. Desde hace décadas en Colombia, las víctimas, sus organizaciones y movimientos han elaborado iniciativas y planteado exigencias sobre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Esas reivindicaciones han quedado plasmadas en sentencias judiciales en instancias nacionales e internacionales, en leyes y reformas constitucionales, en políticas públicas o en comisiones de la verdad no oficiales, tribunales de opinión e informes sobre situaciones y contextos determinados del conflicto armado.

Con relación al actual proceso de paz, esos aportes se han expresado en las más de 4000 propuestas que fueron entregadas en las Mesas Regionales de Paz, convocadas por el Congreso de la República por medio

3 De hecho, las partes del conflicto armado han realizado algunas acciones humanitarias antes o durante el proceso de conversaciones. Tal es el caso de las liberaciones sin ninguna contraprestación o del cese unilateral del fuego llevados a cabo por las FARC-EP, o del informe confidencial entregado al Gobierno, en diciembre de 2012, por un grupo de congresistas con el fin de formular recomendaciones acerca de la situación de los prisioneros de los grupos guerrilleros en las cárceles del país.



de sus comisiones de paz que han contado con el respaldo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En estas audiencias públicas, víctimas de todas las regiones del país expresaron su apoyo al proceso de paz, y les solicitaron a las partes que no se levanten de la Mesa de Conversaciones hasta no lograr la firma de la paz.

### ***Comisión de la verdad***

El proceso de esclarecimiento que proponen las víctimas apunta a involucrar a la sociedad en su conjunto y a acabar con la censura histórica que se ha mantenido como parte de las estrategias del conflicto armado. Ese proceso debe ser público, con amplia participación y con generación de confianza entre la sociedad civil, el Estado y las organizaciones guerrilleras. Desde esa posición, como punto de partida de la dilucidación de la verdad del conflicto colombiano, supone reconocer que se trata de un conflicto histórico, social y político, y no solo armado.

Entre los mecanismos de este proceso, las víctimas otorgan un lugar destacado a la creación de una comisión de la verdad o de esclarecimiento histórico que sea independiente de las partes del conflicto. Desde esta perspectiva, la misión principal de esta instancia será escuchar la voz de las víctimas a partir de un enfoque de género, étnico y territorial. En cuanto a la temporalidad de la comisión, su composición, la duración de sus trabajos, se presentaron múltiples y variadas propuestas<sup>4</sup>.

Un punto controversial en las Mesas Regionales de Paz fue la cuestión de si los miembros de las guerrillas y los agentes estatales deberían o no comparecer a las sesiones de la Comisión. En algunas de las propuestas se puso de manifiesto el deseo de replicar el modelo sudafricano, en el que se produjo un “cara a cara” entre las víctimas y los actores de la violencia.

4 De esta forma existen diferentes enfoques sobre el periodo que debería abarcar el trabajo de la comisión. Algunas asociaciones de víctimas proponen, por ejemplo, que la Comisión de la Verdad recoja información de hechos a partir de 1945, 1946 o del 9 de abril de 1948; otras consideran que sea desde 1964 cuando se crearon las FARC-EP; otras desde 1982 con el genocidio de la Unión Patriótica. Sobre la duración de sus trabajos, las propuestas oscilan entre 5 años y con un lapso indefinido, hasta que se determine que la Comisión ha cumplido a cabalidad su función. Acerca de su composición, se pide que sea plural, con personas cuya imparcialidad e idoneidad esté por fuera de toda duda, y cuyo número podría ser de 18, 60 ó 250 personas.

Esto, con el fin de conocer la verdad del conflicto de labios de quienes fueron sus actores, y también como parte del proceso de reconciliación. La postura divergente señala que la Comisión debe ocuparse en recoger los testimonios de las víctimas. Asimismo, se sugirió que la Comisión de la verdad debe ser una institución que funcione en el plano nacional, regional y local, con capacidad de llegar a todos los lugares donde ha tenido lugar el conflicto armado.

No obstante, lo que se evidenció es que, de manera independiente de cuál sea la fórmula que se adopte para la creación de la Comisión de la verdad, las propuestas de las víctimas coinciden en que debe ser un mecanismo fuerte, tener componentes regionales, abarcar un amplio periodo histórico, contar con recursos adecuados para su tarea, estar estrechamente relacionada con los órganos judiciales y tener gran impacto público. Para esto se requiere que sus sesiones y trabajos tengan amplia difusión por los medios masivos de comunicación oficiales y privados<sup>5</sup>.

### ***Posturas con relación a la justicia***

Las víctimas piden que todos los autores de criminales contra la humanidad, tanto del Estado como de las guerrillas, afronten su responsabilidad penal ante jueces y tribunales en los que se garanticen sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. En especial, se reitera que no puede haber indulto, amnistía o cualquier forma de impunidad para los crímenes de lesa humanidad. Para evitar que se mantenga la impunidad, que colapse o se haga lenta la actividad judicial en la etapa de la posguerra, se propone la adopción de métodos de investigación y juzgamiento acordes al carácter de fenómenos de macrocriminalidad como son el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y las graves violaciones de derechos humanos. La realización de procesos judiciales colectivos en los que se asumen los hechos y las responsabilidades individuales como parte de estructuras y prácticas sistemáticas, puede contribuir a no reiterar la experiencia ineficaz de los procesos que se

5 En diversos contextos el Gobierno nacional ha aceptado y propuesto la conformación de una comisión de la verdad. Asimismo, en declaración del 28 de agosto de 2013, la delegación de las FARC-EP aceptó la conformación de un órgano encargado de esclarecer la verdad histórica, y a su turno ha propuesto la Comisión de Revisión y Esclarecimiento de la Verdad de la Historia del Conflicto Interno Colombiano integrada por ciudadanos nacionales y extranjeros.

han hecho bajo la Ley 975 de 2002, de Justicia y Paz. Para esa finalidad, se propone asimismo crear procedimientos judiciales en los que todos los actores –estatales y guerrilleros– confiesen sus crímenes o brinden información de lo que tengan conocimiento a cambio de beneficios penales. Con relación a crímenes de lesa humanidad y violaciones de derechos humanos, numerosas propuestas de las víctimas señalan que los miembros de la fuerza pública deben ser juzgados por tribunales ordinarios y rechazan la ampliación del fuero penal militar. De la misma manera, exigen que los funcionarios de compañías transnacionales que resulten involucrados en esta clase de hechos sean juzgados de forma rigurosa en Colombia.

Como mecanismo particular para este propósito se propone la creación de tribunales especiales de justicia encargados de manera exclusiva de examinar los casos de los máximos responsables con el fin de hacer procesos expeditos, que en toda circunstancia respeten el derecho a la defensa de los procesados. Como instancias complementarias que se ocupen de delitos distintos a los crímenes contra la humanidad también se plantea que otras formas de justicia –tales como los mecanismos de resolución de conflictos, conciliación en equidad y jueces de paz– puedan actuar para agilizar la demanda de justicia de las víctimas.

En las Mesas Regionales de Paz, las víctimas expresaron en forma mayoritaria que están dispuestas a otorgar el perdón por las agresiones y ultrajes que han padecido, así como aceptar la posibilidad de suspender las penas o de crear penas alternativas, siempre y cuando esto sea el resultado de una serie de acciones emprendidas por quienes serían beneficiados: confesión plena de la verdad y colaboración para recaudar información sobre otros hechos de violencia, dismantelar las estructuras generadoras de violencia, restaurar el buen nombre de las víctimas y aportar a la reparación integral.

Las víctimas son conscientes de que, en alto grado, buena parte del éxito de la transición a la paz dependerá de una profunda reforma a la justicia que amplíe de manera sustancial el acceso del ciudadano del común a sus instancias. La desburocratización y la democratización de la justicia, llevando sus instituciones (tribunales, fiscalías, órganos de control) a cada municipio del país, son parte de esta transformación.

## **La legislación y la institucionalidad vigentes en materia de los derechos de las víctimas**

La reforma de normas e instituciones vigentes en el país, y su adecuada adaptación al nuevo contexto en un eventual escenario de posguerra, también son parte del sistema de justicia transicional. Su fortalecimiento o transformación radical puede jugar un papel complementario a mecanismos que se creen como resultado de los acuerdos de paz. ¿Cuál ha sido el curso del desarrollo legal en esta materia?

El primer instrumento normativo sobre el reconocimiento de las víctimas surgió a partir del incremento del fenómeno del desplazamiento forzado en el país, con la Ley 387 de 1997, ley que en relación con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación no contempló medidas específicas; su objetivo principal fue crear algunas medidas en materia de atención a la población desplazada. En relación con el patrimonio despojado y abandonado, ordenó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) llevar un registro de los predios rurales abandonados por las familias desplazadas para impedir acciones de enajenación o transferencia de títulos de propiedad, contra la voluntad de los titulares del derecho. Este registro más adelante se convertiría en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, el cual solo se implementó a partir de 2003.

Pese a la existencia de la Ley 387 de 1997, la población desplazada enfrentaba una verdadera crisis humanitaria, razón por la cual la Corte Constitucional, luego de constatar los pocos recursos para la ejecución de la ley, y la debilidad institucional para responder dicha problemática, declaró en el 2004 mediante la Sentencia T-025 la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia, evidenciando el incumplimiento sistemático por parte del Estado de la Ley 387 de 1997. En esta sentencia, por primera vez, la Corte Constitucional afirma que las personas en situación de desplazamiento forzado en su calidad de víctimas son titulares, entre otros, del derecho a la verdad, la justicia y la reparación, ordenándole al Estado incluir dentro de la política pública frente al desplazamiento forzado medidas dirigidas a la satisfacción de estos derechos.

Con posterioridad, el poder legislativo a través de la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, reconoció por primera vez de manera expresa en una ley los derechos de las víctimas. Sin embargo, esta no tuvo un desarrollo considerable y excluyó a las víctimas de agentes

del Estado, ya que sus consecuencias solo se dirigían a las víctimas de actores armados al margen de la ley. Esta norma creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) con el encargo de presentar al Gobierno un programa de restitución de bienes. El principal avance en materia de restitución fue la obligación impuesta a los paramilitares, a quienes les exigía como requisito para acceder a los beneficios de la ley la entrega de bienes producto de la actividad ilegal para efectos de reparación. No obstante, al momento de definir este derecho dispuso que la restitución fuera entendida como actos que propendieran a devolver a la víctima a una situación anterior a la violación de sus derechos, incluyendo el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus bienes, de ser posible. En general, estas medidas, siendo novedosas, se cumplieron tardíamente en el caso de la CNRR; la devolución material de bienes a través de esta norma fue inexistente y el derecho a la restitución y el retorno no se cumplieron.

Las múltiples objeciones del movimiento de derechos humanos y de las víctimas a la Ley 975 de 2005 se plasmaron en su demanda ante la Corte Constitucional. La Corte se pronunció a través de la Sentencia C-370 de 2006, providencia considerada un hito en materia de los derechos de las víctimas, ya que dispuso que si bien estos derechos no existen de manera expresa en la Constitución Política, quedan implícitamente consagrados como derechos fundamentales a partir de los artículos 93 y 250 numeral 7, en conjunto con los avances internacionales en la materia los cuales resultan de obligatorio cumplimiento a través de la figura del bloque de constitucionalidad. En materia del derecho a la verdad, la Ley 975 de 2005, además de impulsar las confesiones de los paramilitares, dispuso la elaboración por parte del Grupo de Memoria Histórica del Informe *¡Basta ya!* acerca de los orígenes del conflicto armado en Colombia. En materia de reparación creó la reparación un mecanismo de indemnización por vía administrativa.

En septiembre de 2010, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos presentó el proyecto de ley “por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones de los DDHH e infracciones al DIH”, iniciativa que se convirtió en la Ley 1448 de 2011, Ley de víctimas y de restitución de tierras. La discusión de esta iniciativa generó la producción de una cantidad significativa de propuestas por parte de las organizaciones de víctimas, de organizaciones de derechos humanos y de la oposición política. Si bien hubo avances importantes en la

configuración de los derechos de las víctimas, la norma aprobada contenía varios problemas de constitucionalidad que posteriormente fueron demandados, y no atendió aspectos fundamentales de las demandas históricas de las víctimas.

Tal vez el mayor avance de la ley de víctimas es el reconocimiento de la existencia de las víctimas de agentes del Estado, luego de un continuo proceso de negación de esta realidad. De igual manera, la ley creó algunas medidas concretas en materia de reparación más allá de la indemnización administrativa –medidas en materia de satisfacción, rehabilitación, restitución y garantías de no repetición– superando un enfoque meramente humanitario. Asimismo, creó un nuevo sistema institucional y mecanismos concretos de seguimiento a la aplicación de la norma.

Todo esto, de lejos, no significa que la Ley 1448 haya generado las condiciones necesarias para la realización plena de los derechos de las víctimas. De ahí, que los vacíos que contiene, los desafíos que plantea, e incluso aquellas de sus disposiciones que lesionan a las víctimas, son asuntos que deben ser atendidos por un proceso de justicia transicional. Entre estos asuntos, en materia de restitución la Ley 1448 de 2011 deja abierta la posibilidad de avanzar en la formalización de la tierra y de tomar medidas para afrontar las transacciones espurias que se dieron en el país de manera masiva; medidas necesarias para brindar seguridad jurídica a la inversión extranjera. No obstante, la norma no tiene como prioridad brindar garantías para la restitución material de los bienes despojados, para el retorno de las víctimas y su permanencia en los territorios. La ley incluyó la figura de contrato de uso, y con ello privilegió la protección de los grandes inversionistas que han usufructuado los bienes despojados y abandonados en detrimento de las víctimas<sup>6</sup>.

El problema más grave de la ley, sin embargo, es lo que esta no dice y que, en cambio, desarrollan otras normas y políticas. Se trata de las condiciones materiales en las que estará la población campesina que logre esa restitución jurídica. Además de ser débil y defectuosa, la política de restitución de tierras ha sido adoptada sin someter a discusión

6 Esta figura fue declarada exequible condicionalmente por la Corte Constitucional. La celebración de ese contrato que en la práctica impedía la restitución material del bien en los casos en donde había cultivos agroindustriales, solo puede realizarse cuando media la voluntad de la persona a la que se le restituye el predio.

el modelo de desarrollo rural, que en nuestro país se caracteriza por ser un modelo enfocado a la producción y extracción de materias primas, y que favorece la desaparición del campesinado, y la venta de la tierra a transnacionales. Mientras no exista una política coherente en materia de retorno para las pocas víctimas que acceden a la restitución, el modelo de desarrollo rural estará generando una inmensa presión para que los pequeños propietarios pongan en el mercado de tierra sus bienes restituidos<sup>7</sup>.

Hay, entonces, un problema de enfoque que se concreta en una brecha entre los intereses de la población desplazada —en su mayoría pobladores rurales que tenían una economía campesina, muchos de los cuales quieren volver a ella— y el diseño de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, en especial la política mineroenergética, que hoy reclama para esta actividad grandes extensiones de tierra en todo el territorio nacional. Las tierras que reclaman las compañías nacionales y extranjeras para estas actividades de extracción, con frecuencia, se sobreponen a las zonas en donde se produjo el despojo y donde se reclama la restitución.

De otra parte, las instituciones de atención y protección de víctimas creadas por la Ley 1448 de 2011, en especial en el plano territorial, son débiles y expuestas a la captura del clientelismo político y de las redes mafiosas que ejercen control social en diversas regiones del país.

El análisis de esta normatividad y sus instituciones indica la necesidad de evaluar las condiciones de su continuidad en un eventual contexto de posguerra. La propuesta de una justicia transicional como parte de un proceso integral de democratización de la sociedad colombiana requiere políticas públicas que fortalezcan y complementen las acciones de reparación integral y de restitución de tierras.

### **Marco jurídico para la paz**

En agosto de 2013, la Corte Constitucional declaró exequible una reforma constitucional realizada por el Congreso de la República, que fija

7 En el informe de *Human Rights Watch* sobre este tema, “El riesgo de volver a casa” a junio del 2013, “solamente una familia había retornado a vivir en su tierra” como resultado de las sentencias de restitución.



algunos principios de justicia transicional<sup>8</sup>. Al hacerlo, los magistrados señalaron que no es posible la suspensión de penas para quienes sean responsables de crímenes de lesa humanidad, y que se podrá priorizar la investigación y la sanción de los principales casos de la violencia perpetrada en el conflicto armado. En su decisión, también fijaron una serie de requisitos que permitan considerar la flexibilización de las penas. Entre ellos figuran la cesación definitiva de la guerra, la dejación de las armas, el cumplimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La Corte dispuso priorizar la investigación y la sanción de delitos como las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, las desapariciones forzadas, la violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el reclutamiento ilegal de menores<sup>9</sup>.

### ***Los derechos de las víctimas y las reformas democráticas***

Como se dijo al comienzo, los derechos de las víctimas trascienden el espacio judicial y tienen connotaciones de carácter sociopolítico. La construcción de la paz, y el proceso de reconciliación nacional que debe acompañarla, debe construirse sobre la base de reformas democráticas que están inscritas en varios de los puntos de la agenda de La Habana. Este planteamiento responde a la afirmación acerca del doble carácter de la transición colombiana: de la guerra a la paz, y de un estado de cosas antidemocrático —o débilmente democrático— a una verdadera e incluyente democracia<sup>10</sup>.

8 La propuesta de esta reforma no fue presentada ante la Mesa de Conversaciones. Por esta razón, la guerrilla de las FARC-EP ha afirmado que su contenido deberá ser sometido a discusión en esa instancia junto a las propuestas de las víctimas y de otros sectores de la sociedad.

9 Si bien el derecho internacional prohíbe de manera explícita cualquier forma de impunidad, amnistía o indulto para autores de crímenes contra la humanidad, la jurisprudencia internacional admite la fijación de penas alternativas en estos casos. Un ejemplo es la sentencia de mayo de 2000 del Tribunal Especial para Ruanda en el caso Ruggiu.

10 Las propuestas y planteamientos a los que se hace alusión en este acápite han sido presentadas los dos ciclos de las Mesas Regionales de Paz convocadas por las comisiones de paz del Congreso de la República con el apoyo de Naciones Unidas, así como en los dos foros convocados por la Mesa de Conversaciones de La Habana

Dentro de este espectro de transformaciones estructurales se encuentra la reforma agraria de carácter integral y democrático, que debe ser entendida no solo como un cambio imperativo para la superación de las causas de la guerra en el mundo rural, sino además como parte de un gran proceso de reparación colectiva de la población campesina<sup>11</sup>. Como se desprende del análisis del contenido y la aplicación de la Ley 1448 de 2011, un proceso significativo de restitución de tierras solo es posible en el contexto de una reforma agraria. De igual forma, difícilmente se podría hablar de cambios de fondo en el mundo rural que no consideren los procesos de despojo que han conducido a la concentración de la tierra y su uso. En este sentido, la creación sin restricciones de las Zonas de Reserva Campesina debe ser considerada como parte de procesos de reparación colectiva de comunidades agrarias en regiones que han padecido los rigores del conflicto armado e incursiones sangrientas que han traído como efecto el desplazamiento forzado.

278

Algo similar puede decirse de algunas de las reformas que conforman la democratización del sistema político, que tienen que incorporar medidas para resarcir a los partidos y movimientos sociales que han sufrido las prácticas sistemáticas de violencia y de exterminio. Avanzar en materia de garantías para la participación política requiere realizar un proceso de reparación y restitución políticas a los movimientos que han sufrido genocidio y crímenes de lesa humanidad (como la Unión Patriótica y el movimiento sindical, para nombrar solo dos casos).

A este conjunto también pertenecen los cambios políticos e institucionales que atañen a las llamadas garantías de no repetición que forman parte de los derechos de las víctimas. Uno de ellos es la democratización del Estado en los territorios del conflicto armado y del control mafioso. Allí se necesitan mutaciones que impliquen una presencia integral del Estado con sólidas políticas sociales que dejen atrás el modelo autoritario de las zonas de consolidación territorial; una relación diferente entre las organizaciones sociales y las autoridades; la depuración de las instituciones vigentes y, en especial, de aquellas encargadas de los proce-

---

con la organización y conducción del Centro de Pensamiento de la Universidad Nacional y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

11 El informe del Grupo de Memoria Histórica señala que de cada diez víctimas del conflicto armado en Colombia, seis han sido campesinas.

sos electorales. Sin duda, este proceso de transformación local y regional puede contribuir a la desaparición de las estructuras paramilitares y de la parapolítica, e igualmente facilitar los procesos de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las organizaciones guerrilleras.

Como se sabe, esta serie de cambios también tocará a las fuerzas militares, a los organismos de seguridad del Estado y a la Policía Nacional. En las condiciones de la posguerra estos cuerpos tendrán que adaptarse a las nuevas circunstancias: reducir su composición, especializar sus funciones en torno al concepto de seguridad humana y de soberanía nacional, introducir cambios en sus procesos de formación y de doctrina como la eliminación de toda concepción de sectores de la población como parte del “enemigo interno”. Al cesar el conflicto armado, la Policía podrá convertirse en un órgano civil y los organismos de seguridad del Estado tendrán que encuadrarse en un estricto régimen de respeto de las libertades civiles y de los derechos de los ciudadanos.

### ***La memoria histórica como proceso democrático***

Si en Colombia se llega a acuerdos de paz, tal vez por primera vez en su historia podrá darse de manera libre un debate público acerca de la verdad o, mejor, de las múltiples verdades que han sido censuradas o gravemente distorsionadas en la guerra, por efecto de la violencia y del autoritarismo. El ámbito de ese debate público será una o varias comisiones de la verdad, pero también los medios masivos de comunicación, la academia, los espacios de la creación artística y literaria. La participación de las víctimas en tales espacios no solo se debe permitir, sino que se debe alentar sin restricciones. Ese debate debe ser parte del proceso de democratización de la comunicación y de la educación que deberá ser parte de la transición a la paz. Al mismo tiempo, esa democratización cultural es una condición necesaria para que pueda elaborarse socialmente lo ocurrido en el conflicto armado. La reflexión sobre el papel que cumplieron los medios masivos de comunicación y la academia durante las décadas del conflicto armado deberá ser parte del proceso de elaboración colectiva de la memoria.

Solo de este modo será posible el surgimiento de un nuevo sentido de humanidad en el que se logre proscribir definitivamente los crímenes de lesa humanidad e inscribirlos como una realidad del pasado, que debe ser tenida presente por las generaciones futuras como lecciones dolorosas que valorizan el ejercicio de la democracia y sus estructuras constitutivas.

\*\*\*\*\*

Ni en el derecho internacional público ni en el derecho penal internacional existen normas adoptadas universalmente sobre la justicia transicional. Existen, sí, principios y experiencias útiles en esta materia, pero no un modelo estandarizado y aplicable en forma automática. Como se ha argumentado en este escrito, con relación a las víctimas y sus derechos, en Colombia habrá que adoptar un amplio catálogo de medidas y un ambicioso proceso de cambios que permitan atender las necesidades de millones de personas y de muchas comunidades víctimas de la guerra. En este amplio contexto, la actuación de los órganos judiciales es importante, mas no constituye el elemento exclusivo. El verdadero resarcimiento de las víctimas se logra a través de procesos de democratización social y política de su entorno, cuyos aspectos más relevantes deben estar contenidos en los acuerdos de terminación del conflicto armado. Es en esta nueva realidad que podrá hablarse de reconciliación y del surgimiento de las condiciones para la paz estable y duradera.

## Bibliografía

280

- Delegación de Paz de las FARC-EP. *Un Marco Jurídico fuera de contexto (segunda reflexión)*. La Habana, 20 de agosto de 2013. Disponible en <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/1418-marco-juridico-fuera-de-contexto-segunda-reflexion.html>
- Revista Semana (2013). “Hablar de cárcel es simplista y provocador”. *Revista Semana*. 7 de septiembre de 2013.
- Santos, Juan Manuel: *Palabras del presidente Juan Manuel Santos en la entrega del Informe del Centro de Memoria Histórica*. Bogotá, 24 de julio de 2013. Disponible en [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Julio/Paginas/20130724\\_03-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-entrega-del-Informe-del-Centro-de-Memoria-Historica.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Julio/Paginas/20130724_03-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-entrega-del-Informe-del-Centro-de-Memoria-Historica.aspx)

## La refrendación o ratificación democrática de la paz: dilemas y posibilidades

Rodrigo Uprimny\*

Una de las discusiones más importantes del actual proceso de paz con las guerrillas es la relativa a la llamada “refrendación” democrática de un eventual acuerdo de paz, esto es, la aprobación por parte de la ciudadanía, ya sea en forma directa (por ejemplo en un referendo) o ya sea por sus representantes (a través del Congreso o del ejecutivo), de los puntos esenciales negociados por el Gobierno y por las cúpulas guerrilleras. Este debate es de enorme importancia pues la suerte del proceso de paz depende en parte de que encontremos mecanismos apropiados para legitimar y ratificar democráticamente un posible acuerdo de paz; pero esta trascendental discusión ha resultado compleja y difícil y ha llevado a posiciones muy distintas. Mientras que algunos analistas, como el expresidente de Costa Rica y premio Nobel de la Paz Oscar Arias, consideran que un mecanismo de refrendación como el referendo es no solo innecesario sino que incluso podría ser riesgoso y contraproducente<sup>1</sup>; otros, por el contrario, hemos defendido que en este proceso de paz, la ratificación ciudadana, a pesar de sus dificultades, es no solo conveniente sino necesaria. Pero incluso entre quienes hemos apoyado algún mecanismo de refrendación popular existen controversias y diferencias. Algunos consideran que es necesaria, o cuando menos pertinente, una Asamblea Constituyente amplia (Estrada, 2013), mientras que otros se oponen a esa opción y parecen preferir alguna forma de referendo o de consulta popular (De la Calle, 2013).

El debate sobre la refrendación remite entonces al menos a dos preguntas distintas, pero íntimamente relacionadas: primero, ¿debe o no existir un mecanismo de refrendación ciudadana de un eventual acuerdo de paz? Y, segundo, en caso de que la respuesta a la primera pregunta sea afirmativa, ¿cuál debería ser el mecanismo democrático para ratificar un eventual acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC? ¿Basta una ley o

\* Profesor Universidad Nacional y director Dejusticia.

1 En la apertura de la Feria del Libro de 2013 de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, el expresidente Arias planteó sus reparos frente a la posibilidad de someter el proceso de paz a un referendo o una Asamblea Constituyente (*El Tiempo*, 2013).

una reforma constitucional aprobada por el Congreso, o son necesarios mecanismos más robustos de democracia directa, como un referendo, una consulta popular o una Asamblea Constituyente?

En este artículo, que está dividido en cuatro partes, busco aportar elementos empíricos y reflexivos para este difícil pero importante debate: comienzo i) por justificar teóricamente la necesidad de una refrendación democrática de un acuerdo de paz, al menos en Colombia, con lo cual respondo afirmativamente a la primera pregunta, aunque reconozco los riesgos de los esfuerzos de ratificación; luego, con el fin de abordar la segunda pregunta, ii) estudio algunas experiencias comparadas en este campo, algunas positivas y otras negativas, pero que aportan todas importantes lecciones que los colombianos deberíamos tener en cuenta al optar por un determinado mecanismo de ratificación ciudadana. Posteriormente, iii) presento las principales alternativas previstas por nuestra Constitución para realizar una refrendación de un eventual acuerdo de paz, intentando mostrar sus bondades, riesgos y limitaciones. Todo esto me permite iv) llegar a unas conclusiones, que son aún muy breves y tentativas, pues el propósito del texto no es tanto presentar una opinión personal sobre cuál debería ser el mecanismo de ratificación sino aportar elementos para que podamos, a través del debate ciudadano y académico, encontrar la opción más apropiada para la paz y la democracia en Colombia.

### **La justificación teórica y normativa de la refrendación**

Hay al menos cinco poderosas razones por las cuales se requiere una refrendación democrática de un acuerdo de paz si quiere intentar poner fin a un conflicto armado que haya alcanzado cierta intensidad, como la que ha tenido “nuestra guerra sin nombre”, según el sugestivo título de una obra colectiva del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional (IEPRI, 2006).

Primero, hay razones jurídicas. Un acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, que contiene temas sensibles como los beneficios jurídicos a los guerrilleros o reformas a la política rural, carece de la fuerza jurídica necesaria para que esas decisiones puedan ser implementadas. Es pues necesario poner en marcha otros mecanismos, como decretos, leyes, o referendos, que permitan dotar a lo acordado de la necesaria fuerza y solidez jurídicas. La refrendación de los acuerdos de paz aparece así como un paso jurídico indispensable para la implementación de los

mismos. La discusión sobre la ratificación se encuentra entonces indisolublemente ligada al debate sobre los mecanismos de implementación de los acuerdos, lo cual incrementa la complejidad del tema.

Segundo, la refrendación democrática es también un elemento esencial para otorgar garantías a las minorías, o a aquella parte del conflicto armado que se va a desmovilizar, de que el acuerdo firmado efectivamente será cumplido por las mayorías o por el Estado. Conviene recordar que uno de los efectos inevitables de los conflictos armados es la desconfianza profunda que genera entre las partes enfrentadas; es normal entonces que una guerrilla que se va a desmovilizar, y que entrega entonces su poder al deponer las armas, exija garantías de que no va a ser traicionada y que los acuerdos serán cumplidos. La aprobación ciudadana de lo pactado es una de esas garantías, pues expresa una voluntad democrática de que el acuerdo es válido y debe ser implementado, y esa voluntad no puede ser fácilmente ignorada por el Estado (Loizides, 2009: 7).

Tercero, la refrendación es importante por una exigencia de transparencia, que está en el corazón del procedimiento democrático. Todo proceso de paz exitoso requiere que las negociaciones entre la cúpula estatal y los grupos armados insurgentes tengan una cierta reserva, al menos en algunas de sus fases. Es imposible lograr negociaciones en serio, que requieren concesiones mutuas, si los negociadores están hablando todo el tiempo ante los micrófonos<sup>2</sup>. Pero el sigilo de las negociaciones es incompatible con los principios de publicidad y transparencia, que son esenciales a la democracia. En efecto, como ha insistido la Corte Constitucional, “las decisiones colectivas deben ser deliberadas en público pues de esa manera se logran decisiones más racionales, justas e imparciales” (Sentencia C-816 de 2004, párrafo 137), con lo cual ese tribunal recuperó esa importante máxima desarrollada por Kant, para quien uno de los principios trascendentales del derecho es que “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados” (Kant 1985: 61). Es pues necesario prever

2 Un ejemplo conocido que muestra la importancia de la reserva y confidencialidad en ciertas fases del proceso fue la intervención de los países nórdicos, y en especial de Noruega, que permitió que funcionarios israelitas y miembros de la OLP se reunieran en un ambiente neutral y confidencial. Estos encuentros fueron el punto de partida que posibilitó los acuerdos formales posteriores entre los palestinos y el Estado de Israel (Harris y Reilly, 1998: 107).



que el acuerdo alcanzado en reserva sea sometido a una discusión pública y transparente por toda la sociedad y, sobre todo por quienes resultaron especialmente afectados por el conflicto: las víctimas.

Cuarto, la sostenibilidad del proceso se beneficia de la refrendación. Todo acuerdo de paz es polémico y no deja a todos satisfechos, pues implica decisiones controvertidas, que afectan intereses de muchos sectores; igualmente, ciertos grupos sociales pueden considerar que lo pactado desconoce valores éticos que les son muy caros, por ejemplo, porque se perdonaron crímenes graves. Es entonces probable que en el futuro algunos de estos sectores quieran revertir el acuerdo y lo cuestionen política y jurídicamente. La adopción de las fórmulas de transición, por medio de una amplia discusión democrática, tiene la potencialidad de generar apoyos sociales básicos en torno a las fórmulas efectivamente escogidas para implementar la transición. Así sucedió en el caso de la transición implementada en Sudáfrica, cuyo contenido concreto obtuvo respaldos sociales importantes en virtud de la amplia discusión social que precedió y acompañó la adopción de las decisiones (Minow, 1998: 53ss.). Igualmente, en el proceso de Irlanda del Norte, la amplia aprobación del llamado “Acuerdo de Viernes Santo”, que estudiaremos ulteriormente, ha permitido que la paz se mantenga, a pesar del desapego frente al proceso tanto de sectores unionistas como republicanos. Por el contrario, en otros procesos de paz, la falta de una legitimación democrática de los acuerdos permitió que quienes se oponían a ellos pudieran atacarlos más fácilmente, al punto de hacerlos colapsar, como sucedió en Chipre con el llamado Acuerdo de Zúrich y Londres de 1959, o en Ruanda con el llamado Acuerdo de Arusha de 1993 (Loizides, 2009: 5ss.). En ese contexto, la refrendación democrática limita, aunque no elimina, el riesgo de cuestionamientos futuros al proceso de paz, pues le confiere mayor solidez política y jurídica al mostrar que la paz no fue solo una negociación reservada entre cúpulas sino una decisión avalada por toda la ciudadanía.

A pesar de todo, podría objetarse que la exigencia de refrendación democrática hace demasiado difícil la paz pues no basta que las guerrillas y el Gobierno lleguen a un acuerdo (lo cual no es nada fácil) sino que además es necesario que lo pactado sea aprobado por la ciudadanía, lo cual puede ser incluso más arduo e incierto. Sin embargo, esa dificultad política, que es real y no debe ser minimizada, opera paradójicamente como una restricción ética y políticamente virtuosa, que constituye una

nueva justificación de la importancia de la ratificación democrática del acuerdo de paz.

La razón es la siguiente: las negociaciones entre las cúpulas de los actores armados están usualmente gobernadas por los intereses de los guerreros, que no obligatoriamente coinciden con los valores democráticos generales o con los intereses de grupos especiales de la población, como las víctimas o los grupos étnicos. Por ejemplo, los actores armados están interesados en lograr seguridad en la transición, mientras que las víctimas reclaman verdad, justicia y reparación (Gallón, 2006: 52; Uprimny, 2006: 36). Imaginen, por ejemplo, en qué quedaría la violencia sexual ocurrida en el conflicto armado si su futuro solo dependiera de los actores armados. La perspectiva de la refrendación democrática obliga a que las guerrillas y el Gobierno vayan más allá de sus intereses recíprocos inmediatos e intenten un acuerdo realmente justo para toda la sociedad, pues saben que lo pactado deberá ser refrendado por la ciudadanía.

Los análisis precedentes muestran que en muchos casos la refrendación democrática de un acuerdo de paz parece necesaria para dotar de legitimidad y sostenibilidad a lo pactado; además, esta ratificación popular debería producir acuerdos más justos. Pero igualmente es claro que se trata de un proceso riesgoso, que en ocasiones ha obstaculizado durablemente el logro de la paz. La refrendación ciudadana es pues un mecanismo con potencialidades pacificadoras y democráticas indudables, y que parece necesario en las presentes negociaciones de paz entre el Gobierno y las guerrillas, pero que tiene dificultades y riesgos. Un estudio de las experiencias comparadas más relevantes puede entonces brindarnos lecciones importantes para evitar errores en Colombia.

### **Un estudio sumario de experiencias comparadas**

No es fácil realizar un estudio comparado de los procesos de refrendación de los acuerdos de paz, al menos por dos razones: primero, porque las experiencias nacionales son muy diversas, ya que en algunos casos se recurrió a referendos, en otros a elecciones, en otros fueron convocadas asambleas constituyentes, mientras que en ciertos eventos, las partes negociadoras prefirieron abstenerse de recurrir a un mecanismo específico de ratificación, usando los mecanismos ordinarios de Gobierno para refrendar e implementar los acuerdos. Segundo, porque no existe una literatura académica consolidada sobre el tema de la ratificación de los acuerdos de paz, que contrasta con la amplísima bibliografía sobre

otros aspectos de la salida negociada a los conflictos armados, incluyendo el tema de las elecciones convocadas para salir del conflicto (Rosset y Pfister, 2003). Un ejemplo, entre otros, de esta escasez de reflexiones teóricas sobre el tema de la refrendación es el reciente *Manual sobre procesos de paz*, de Vicenc Fisas, uno de los grandes expertos internacionales en esta materia, quien ni siquiera aborda específicamente el problema de la ratificación de los acuerdos, que queda disuelto en el tema general de la implementación y el posconflicto (Fisas, 2010a: 55ss.). Otro ejemplo es el trabajo de Stedman y colaboradores (Stedman *et al.*, 2002) sobre la manera de terminar las guerras e implementar los acuerdos de paz, el cual tampoco incluye una reflexión clara y específica sobre la ratificación ciudadana de los acuerdos de paz.

Por esas razones, y dadas las limitaciones de tiempo para la realización de este artículo, no pretendo hacer una evaluación sistemática de las experiencias comparadas de los procesos de ratificación (o de ausencia de ratificación) de los acuerdos de paz. Mi análisis es sumario y exploratorio, y busca únicamente estudiar en forma breve algunos casos que sean relevantes para la discusión colombiana, tanto por el tipo de mecanismo al que se recurrió como por sus resultados exitosos o negativos en términos de consolidación de la paz y la democracia. Preferí concentrarme en estudiar acuerdos que ya tuvieran relativamente al menos cinco años, pues en esos eventos ya es posible analizar si el proceso de paz fue o no exitoso en poner fin al conflicto armado, pero que no fueran tan viejos y no superaran los últimos 25 años, a fin de que pudieran ser contemporáneos. Comenzaré entonces por recordar algunas experiencias relativamente exitosas o fracasadas<sup>3</sup>, en donde no hubo ningún mecanismo específico de refrendación popular sino que se recurrió a medios ordinarios para ratificar e implementar los acuerdos. Luego miraremos experiencias, tanto relativamente exitosas como fracasadas, en donde se pusieron en marcha procesos de ratificación ciudadana más amplios, como referendos o convocatorias a asambleas constituyentes.

3 El concepto de éxito o fracaso de un acuerdo de paz es controvertido y suscita diversas definiciones conceptuales y operativas. En este texto, en una forma minimalista, entiendo que el acuerdo es exitoso si permitió que los enfrentamientos armados cesaran durante un periodo de al menos cinco años.

### *Acuerdos de paz sin refrendación ciudadana directa*

En numerosos casos no ha habido una forma particular o específica de refrendación ciudadana de los acuerdos de paz sino que estos han sido aprobados jurídicamente, recurriendo a los medios ordinarios de Gobierno y a posteriores elecciones, sin que haya sido considerada necesaria una consulta popular o la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Han existido ejemplos relativamente exitosos o por el contrario relativamente fracasados de estos acuerdos de paz sin ratificación popular.

Un ejemplo relativamente exitoso de una paz sin ratificación popular fue el de El Salvador, en donde<sup>4</sup>, luego de una guerra civil de más de diez años, que causó unas 75 000 víctimas, las guerrillas del FMLN y el Gobierno de El Salvador, aprovechando el escenario de distensión internacional creado por el fin de la Guerra Fría y los acuerdos de Contadora y Esquipulas entre varios Gobiernos latinoamericanos, lograron, después de varios años de negociaciones y bajo la mediación de la ONU, distintos acuerdos para poner fin al conflicto armado, que terminaron en el Acuerdo de Paz de Chapultepec de 1992. Estos acuerdos preveían importantes transformaciones institucionales, como reformas al poder judicial y a la fuerza pública o la creación de la Procuraduría de Derechos Humanos, pero estas fueron aprobadas por reformas constitucionales y legales ordinarias en el marco de la Constitución de 1983. No hubo ningún mecanismo extraordinario de reforma constitucional ni ninguna forma de consulta popular para ratificar los acuerdos de paz, aunque las Naciones Unidas mantuvieron una importante presencia durante varios años en la fase implementación de los acuerdos. Como vemos, a pesar de la ausencia de un medio especial de refrendación ciudadana y de que el posconflicto salvadoreño ha sido muy complejo, con la persistencia de altos niveles de violencia criminal, la paz ha sido bastante exitosa en términos de poner fin al conflicto armado y permitir elecciones razonablemente competitivas.

El Salvador no es el único ejemplo de acuerdos de paz relativamente exitosos, que no requirieron formas especiales de refrendación ciudadana. Existen otros, como el caso de Mozambique. Pero existen igualmente experiencias de acuerdos de paz que no fueron ratificados popularmen-

4 Para el caso de El Salvador, me baso esencialmente en Call (2002) y en Fisas (2010c).

te y que no pudieron ser implementados; y, según algunos analistas, la falta de ratificación popular no fue un factor menor en el fracaso de la implementación de la paz acordada entre las fuerzas enfrentadas. Un ejemplo dramático fue el colapso de los Acuerdos de Arusha de agosto de 1993, que intentó poner fin al conflicto armado en Ruanda por medio de mecanismos como la restructuración del ejército ruandés y la previsión de formas de poder compartido entre los rebeldes tutsis y el Gobierno mayoritariamente hutu. El acuerdo no fue sometido a ninguna forma de ratificación popular y la idea de poder compartido fue atacada por los opositores radicales hutus, en especial por el propio presidente ruandés Habyarimana y por la llamada “coalición para la defensa de la república”. Desprovisto de legitimidad popular, el acuerdo colapsó pocos meses después cuando, en hechos confusos, el avión en donde viajaban los presidentes de Ruanda y de Burundí, ambos hutus, fue derribado y ambos mandatarios murieron. Este hecho, junto con las tensiones acumuladas, desencadenó el terrible genocidio en Ruanda, que en unos cien días provocó el asesinato de más de 500 000 personas, en especial de tutsis y hutus moderados. Es obvio que la falta de ratificación popular no es el único elemento que explica el fracaso de los Acuerdos de Arusha, pues hay otros factores que jugaron un papel importante, como la debilidad de la supervisión internacional de los acuerdos, el hecho de que estos excluyeran del poder compartido a la “coalición para la defensa de la república”, la percepción de los rebeldes tutsis de que podían obtener la victoria militar, o el mismo desequilibrio de los acuerdos, que para muchos hutus parecía otorgar demasiadas ventajas a los tutsis, que controlarían el 50% del ejército y del Gobierno, a pesar de representar el 15% de la población (Scorgie, 2004). Es igualmente razonable señalar que la falta de ratificación ciudadana del acuerdo de paz otorgó muchos elementos para que los saboteadores del proceso pudieran actuar con mayor libertad (Loizides, 2009). O que incluso la falta de previsión de que el acuerdo requería ratificación ciudadana evitó que los rebeldes tutsis, que en la negociación tuvieron una situación dominante, hubieran hecho un acuerdo más digerible para los hutus, en el entendido de que este requería la aprobación de la mayoría de esa etnia.

### **Acuerdos de paz con refrendaciones directas**

Existen experiencias comparadas de acuerdos sin ratificación ciudadana que fueron exitosos o fracasaron; igualmente existen experiencias exi-

tosas como fracasadas de acuerdos de paz que fueron refrendados popularmente. Comienzo entonces por examinar dos experiencias exitosas y muy conocidas de ratificación ciudadana de los acuerdos de paz, que son Irlanda del Norte y Sudáfrica.

El proceso de paz de Irlanda fue largo y complejo<sup>5</sup>, pues se trataba de intentar poner fin a un conflicto que parecía intratable, ya que se presentaba como un juego de “suma cero” en donde se enfrentaban dos comunidades radicalmente divididas: los republicanos, esencialmente católicos, querían unirse a Irlanda, mientras que los unionistas, esencialmente protestantes, buscaban mantener la vinculación con el Reino Unido. Para efectos de nuestro análisis nos interesa destacar que, dado el cansancio frente a la violencia, a finales de los ochenta e inicios de los noventa comienza un acercamiento entre ciertos partidos republicanos y el Gobierno inglés, con el fin de buscar una salida pacífica. Esas conversaciones involucraron posteriormente al Sinn Fein, partido muy cercano al IRA. Esto permitió entonces un cese al fuego unilateral del IRA en 1994, acompañado de treguas de algunos de los principales grupos paramilitares unionistas. En esa forma, en un ambiente un poco más distensionado, se iniciaron negociaciones entre los principales partidos de Irlanda del Norte, tanto republicanos como unionistas, al principio sin participación del Sinn Fein pero este fue posteriormente incorporado a los diálogos, luego de que el IRA, en 1997, realizara una segunda tregua. Estas negociaciones permitieron que los principales partidos de Irlanda del Norte firmaran, en abril de 1998, el llamado “Acuerdo de Belfast”, también conocido como “Acuerdo de Viernes Santo”, que incluía reformas institucionales y mecanismos para fortalecer la autonomía de Irlanda del Norte, restableciendo su parlamento, y formas de poder compartido. Este acuerdo, que tuvo la oposición de los sectores más radicales del unionismo y del republicanismo, fue sometido a un referendo tanto en la República de Irlanda como en Irlanda del Norte y recibió un apoyo abrumador: 71% de los votantes de Irlanda del Norte estuvieron a favor y la aprobación en la República de Irlanda fue de 95% (Mulholland, 2002: 180).

En Sudáfrica hubo también amplios mecanismos participativos que dinamizaron el proceso de transición del autoritario régimen del *apartheid*

5 Para el caso de Irlanda del Norte, me baso esencialmente en Mulholland (2002: 162ss.) y en Fisas (2010b: 12-13).

a una democracia constitucional multirracial<sup>6</sup>. Es imposible describir ese complejo proceso, por lo que me limito a destacar dos importantes mecanismos de refrendación popular. Primero, en 1992, el presidente F.W de Klerk, quien ya había iniciado negociaciones con Mandela y el Congreso Nacional Africano o CNA, tuvo que enfrentar una oposición creciente de los partidos conservadores a su política de apertura; por ello convocó a un referendo, en donde solo podían participar los blancos, pues aún subsistía el *apartheid*, con el fin de que los blancos decidieran si apoyaban o no al Gobierno en su política de poner fin al régimen de segregación y negociar una transición con el CNA, que permitiera adoptar una nueva constitución. La respuesta le fue ampliamente positiva pues casi 70% de los blancos apoyaron las reformas. Este referendo propuesto por F.W de Klerk es poco recordado en la mayor parte los análisis de la transición sudafricana pero representa, según algunos autores, un elemento decisivo del éxito del proceso, pues confirió a de Klerk el liderazgo necesario entre los blancos para llegar a acuerdos muy sensibles con Mandela y con el CNA (Loizides, 2009: 6). Esto permitió que las negociaciones avanzaran y que el Gobierno y la CNA firmaran un acuerdo para la negociación de una constitución de transición o interina, que serviría de base para la elección de un Gobierno de transición y de una Asamblea Constituyente, que redactaría la constitución definitiva de ese país. Esa constitución interina fue aprobada por el parlamento del régimen del *apartheid*, aunque seguía los lineamientos del consenso que surgió del llamado “proceso de negociación multipartidista”, que era una instancia de negociación entre el Gobierno y los principales partidos, incluido el CNA. Un elemento fundamental lo constituyó el hecho de que esa constitución interina contenía un listado de 36 principios constitucionales que eran esencialmente de derechos humanos y no discriminación, y que debían ser respetados por la constitución definitiva. Esos principios eran entonces una garantía para la población blanca de que la constitución definitiva, que sería redactada por las mayorías negras, no sería discriminatoria sino que respetaría en forma igualitaria los derechos de todos los sudafricanos. Un segundo mecanismo de refrendación democrática de todo el proceso fue entonces la elección en 1994 del Gobierno de transición y de los integrantes de la Asamblea Constituyente, en donde el triunfo de Mandela

6 Para el caso de Sudáfrica, me baso esencialmente en Klug y en Fisas (2010b: 12).



y la CNA fue muy amplio. La Asamblea Constituyente así electa redactó entonces la nueva Constitución, pero la validez de la misma tuvo que ser examinada por el recién establecido Tribunal Constitucional, a fin de ver si armonizaba con los 36 principios establecidos en la constitución interina. Ese tribunal consideró que la Constitución desconocía en parte algunos principios, lo cual obligó a que la Asamblea Constituyente ajustara el texto; una segunda sentencia del tribunal certificó el nuevo texto y la Constitución pudo ser firmada y proclamada por el presidente Mandela en diciembre de 1996.

Como vemos, tanto en Sudáfrica como en Irlanda del Norte hubo una legitimación democrática muy robusta de ambas transiciones, lo cual las ha dotado de gran solidez, frente a posibles ataques y cuestionamientos. Por ejemplo, en Irlanda del Norte, uno de los grandes opositores al acuerdo de paz fue Ian Paisley, del Partido Democrático Unionista de Ulster, quien consideraba que no se podía siquiera hablar con el Sinn Fein, por ser terroristas, debido a su cercanía al IRA. Algunos años después de ser ratificado el Acuerdo de Viernes Santo, el partido de Paisley se convirtió en la principal fuerza unionista, por lo cual podía pensarse que intentaría revertir ese pacto de paz. Pero no ocurrió así; por el contrario Paisley terminó por aceptar ese pacto de paz e incluso llegó a compartir Gobierno nada menos que con Martin MacGuinness, dirigente del Sinn Fein y antiguo miembro del IRA.

Sin embargo, al lado de esas experiencias positivas de ratificación popular de un acuerdo de paz, existen también refrendaciones fallidas en donde el esfuerzo fracasado de ratificación ciudadana bloqueó totalmente los esfuerzos de paz, como sucedió en Chipre en 2004, o al menos erosionó gravemente sus potencialidades democráticas, aunque no implicó el colapso del acuerdo pactado, como sucedió en Guatemala. Procedo brevemente a describir esos dos casos.

El conflicto en Chipre es largo y complejo<sup>7</sup> pues cubre varias décadas y deriva del enfrentamiento entre, de un lado, los griego-chipriotas, que son cristianos ortodoxos y conforman la mayoría de los habitantes en la isla y quieren la unión de Chipre con Grecia (la llamada “gnosis”) y, de otro lado, los turcos-chipriotas, quienes son musulmanes y son minoritarios, y apoyan la partición de la isla en dos Estados independientes.

7 Para el caso de Chipre, me baso esencialmente en Yilmaz (2005).

Este conflicto, que ha tenido periodos de violencia intensa, a su vez está fuertemente influido por las tensiones internacionales entre Turquía y Grecia. Desde la invasión turca de 1974, el país está de facto dividido entre el norte, ocupado por los turco-chipriotas, que proclamaron en 1983 la República del Norte de Chipre (solo reconocida internacionalmente por Turquía), y la parte sur, que es ocupada por la República de Chipre como tal y habitada esencialmente por griegos-chipriotas. Ha habido numerosos intentos de solucionar este complejo conflicto, y uno de los últimos fue la tentativa de la ONU, liderada por el entonces secretario general Kofi Annan, de proponer una solución que permitiera la unificación del país. Luego de varias negociaciones, un plan fue acordado por la ONU con los líderes de las comunidades griego-chipriotas y turco-chipriotas. En el papel, el plan parecía sofisticado y apropiado para solucionar el problema chipriota; fue sometido entonces a un referendo y, aunque fue aceptado por los turco-chipriotas, fue radicalmente rechazado por aproximadamente 75% de los griego-chipriotas. Este fracaso del proceso de refrendación, junto con las complejidades mismas del caso chipriota, ha dificultado en todos estos años la búsqueda de una solución pacífica y negociada al conflicto en ese país.

292

La experiencia de Guatemala en materia de refrendación ha sido también bastante negativa<sup>8</sup>. Ese país vivió uno de los conflictos más sangrientos de América Latina, en especial durante la dictadura de Ríos Montt, entre 1981 y 1983, cuando el Gobierno militar llevó a cabo una política de tierra arrasada para enfrentar a las guerrillas de la URNG, causando un verdadero genocidio. Luego de una apertura democrática, que se inició en la mitad de los ochenta y permitió la llegada de gobiernos civiles y una cierta reducción del poder militar, se iniciaron conversaciones de paz entre el Gobierno y la URNG, aprovechando el nuevo contexto internacional que favorecía las soluciones negociadas a los conflictos armados en Centroamérica. En 1989 fue creado un espacio de participación de la sociedad civil, el llamado Gran Diálogo Nacional, y con la mediación internacional de la ONU y de ciertos países amigos, los diálogos se fortalecieron en los años noventa. En 1994 se creó un escenario ampliado de participación de la sociedad civil, que es la llamada “Asamblea per-

8 Para el caso guatemalteco, me baso esencialmente en Fisas (2010b), en Álvarez y Prado (2002) y en Stanley y Holliday (2002).

manente de la Sociedad Civil”, lo cual permitió que el proceso de paz guatemalteco fuera uno de los más participativos. Muchas de las propuestas de las organizaciones sociales fueron incluidas en el Acuerdo Final que se suscribió entre las guerrillas y el Gobierno en 1996, que resultó entonces un texto muy ambicioso, que recogía los acuerdos precedentes y planteaba más de 200 propuestas sustantivas de reforma que, de haber sido implementadas, hubieran implicado una transformación profunda del régimen político guatemalteco, en especial por el reconocimiento y constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas. Ahora bien, varias de esas propuestas requerían una reforma constitucional, por lo cual, tres años después, fue convocado un referendo para aprobar unas cincuenta reformas constitucionales. Ese referendo era entonces una refrendación ciudadana del proceso de paz, que permitiría poner en marcha las transformaciones constitucionales más profundas derivadas de los acuerdos de paz, pero el resultado fue negativo; la participación ciudadana fue muy pobre, pues no llegó siquiera al 20% del electorado y todas las propuestas fueron rechazadas. Y así, uno de los procesos de paz más participativos del mundo no pudo ser refrendado popularmente.

Las razones del fracaso del referendo guatemalteco no son claras; algunos consideran que fueron propuestas demasiadas reformas, no siempre en forma clara; que su convocatoria se hizo mucho después de firmado el acuerdo y de la desmovilización de la URNG; que faltó mayor movilización de las fuerzas políticas a favor de las reformas; que el referendo expresó el racismo contra los indígenas de la población mestiza, etc. (Pico, 1999). Este fracaso del referendo tuvo importantes implicaciones pues aunque no condujo al colapso del proceso de paz, pues el conflicto armado no reinició, le restó gran potencial transformador. Según la sugestiva expresión de algunos analistas, la paz en Guatemala se volvió de “baja intensidad” (Sabine, 2008), lo cual explicaría la persistencia de la discriminación contra los indígenas y un incremento de la violencia social y delincriminal, con tasas de homicidio muy altas.

### *Algunas lecciones para Colombia*

Los casos precedentes muestran que la relación entre la refrendación de un acuerdo de paz y el éxito en su implementación es compleja, pues existen al menos cuatro tipos de casos, que pueden ser resumidos en el siguiente cuadro, inspirado en el esfuerzo sistematizador de otros autores, como Loizides. Por ello, a las experiencias que específicamente he ana-

lizado en este texto, agrego otras mencionadas por ese autor (Loizides, 2009: 23).

### Ratificación y éxito del proceso de paz

	Procesos de paz relativamente exitosos	Procesos de paz relativamente fallidos
Existencia de una refrendación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Irlanda del Norte (Acuerdo del Viernes Santo de 1998)</li> <li>- Sudáfrica</li> <li>- España frente al caso catalán</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chipre, Plan Annan de 2004</li> <li>- Iraq, ratificación Constitución de 2005</li> <li>- España frente al caso vasco</li> <li>- Guatemala</li> </ul>
Ausencia de refrendación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Salvador</li> <li>- Mozambique, Acuerdo de Paz de 1992</li> <li>- Bosnia, Acuerdo de Dayton de 1995</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruanda, Acuerdos de Arusha de 1993</li> <li>- Israel-Palestina, Acuerdo de Oslo de 1993</li> </ul>

Esta sistematización muestra que la refrendación popular no es siempre necesaria, pues ha habido procesos exitosos sin ratificación popular; además, los esfuerzos de refrendación tienen riesgos y pueden bloquear u obstaculizar gravemente un proceso de paz. Sin embargo, una ratificación robusta de un acuerdo de paz no solo confiere gran solidez a procesos controvertidos sino que la perspectiva misma de la refrendación puede evitar que la negociación conduzca a un pacto de paz desequilibrado y difícil de cumplir e implementar, como fue el Acuerdo de Arusha en Ruanda.

Los colombianos deberíamos aprender de estos éxitos y fracasos; muestran, por lo menos, que el proceso de refrendación es difícil y que no existe una vía única o regia para legitimar democráticamente un acuerdo de paz. Además, no es fácil académicamente determinar cuáles son las variables decisivas que explican el éxito o fracaso de una determinada forma de ratificación, pues aún faltan estudios comparados y sistemáticos que permitan extraer conclusiones sólidas. Sin embargo, dos factores parecen jugar un papel para ver si es prudente asumir o no el riesgo de intentar una determinada forma de ratificación ciudadana de un acuerdo de paz.

Primero, un elemento contextual muy fuerte: es necesario adaptar el mecanismo de refrendación al contexto nacional y a las particularidades del conflicto armado y del acuerdo pactado entre las cúpulas. Un

mismo mecanismo puede funcionar apropiadamente en un caso, pero producir una catástrofe frente a otro proceso de paz. En Irlanda del Norte el referendo funcionó muy bien, pero fue desastroso en Chipre y Guatemala; en Sudáfrica la solución fue una Asamblea Constituyente, pero semisoberana, pues tenía ciertas restricciones jurídicas, pero esa opción hubiera probablemente imposibilitado un acuerdo en El Salvador o Irlanda del Norte.

Segundo, el diseño apropiado del mecanismo juega igualmente un papel decisivo en el éxito o el fracaso de la ratificación. Muchos analistas atribuyen parte del éxito del proceso sudafricano al diseño en dos etapas de la elaboración de la nueva constitución, pues permitió armonizar las visiones enfrentadas de la comunidad blanca y del CNA. Los primeros querían una cierta continuidad jurídica y, sobre todo, garantías de que no serían avasallados en una democracia en donde los negros serían mayoría, y por ello no podían aceptar, sin más, una asamblea constituyente soberana electa popularmente; el CNA quería liquidar el *apartheid* y fundar una nueva Sudáfrica, y por eso para ellos una nueva constitución, aprobada por una asamblea constituyente electa popularmente, era ineludible. El mecanismo de la Constitución interina y la adopción de unos principios constitucionales, que debían ser respetados por la constitución definitiva, lograron una secuenciación y encauzamiento del proceso constituyente que permitió armonizar las perspectivas divergentes de unos y otros, pues la comunidad blanca obtuvo las garantías que requerían y el CNA consiguió la convocatoria de una asamblea constituyente popular, que daría nacimiento a la nueva Sudáfrica. Por el contrario, en otras transiciones, la convocatoria rápida y poco cuidadosa de una asamblea constituyente soberana ha tenido resultados muy negativos; en Afganistán, por ejemplo, terminó por agudizar las tensiones entre los sunitas y los chiitas. Y esos fracasos de ciertos procesos constituyentes apresurados derivan de que existen potenciales conflictos entre las dinámicas de los procesos de paz y aquellas asociadas a un proceso constituyente, al punto de que su mezcla precipitada puede conducir a una forma de “matrimonio disfuncional” (Ludsin, 2011) que haga fracasar la nueva Constitución y provoque el retorno del conflicto. Cualquier forma de vinculación entre procesos de paz y proceso constituyente debe entonces ser muy cuidadosamente evaluada.

Ahora bien, el carácter tan divisivo del actual proceso de paz con las FARC y los ataques a su legitimidad parece indicar que en Colombia

es necesario un mecanismo de refrendación ciudadana. Y en todo caso, la agenda de negociación acordada entre el Gobierno y las FARC prevé la existencia de esa ratificación ciudadana. Surge entonces una pregunta: ¿cuál debería ser el mecanismo de ratificación que se debería adoptar? Para responder a ese interrogante es indispensable que examinemos las posibilidades que nos otorga el ordenamiento constitucional colombiano, para luego analizar cuál es el dispositivo que mejor se ajusta a las particularidades del conflicto colombiano y del actual proceso de paz.

### **Un inventario de los mecanismos previstos en la Constitución**

La Constitución y la Ley 134 o Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación (LEMP) muestran que Colombia cuenta con un abanico amplio de mecanismos, que podrían ser usados para refrendar y poner en marcha un acuerdo de paz. Intento pues hacer un inventario sintético pero exhaustivo de estos dispositivos, para lo cual comienzo por presentar los que son menos participativos, para luego describir aquellos que implican una intervención ciudadana más robusta y podrían recurrir al llamado poder constituyente originario.

296

#### ***Mecanismos refrendatarios y de implementación puramente institucionales***

Algunos de esos mecanismos son puramente institucionales y “representativos” pues no involucran sino a órganos estatales y procedimientos de democracia representativa. Es posible pensar al menos en los siguientes cinco:

Primero encontramos las normas reglamentarias, en especial los decretos gubernamentales, que tienen una legitimidad democrática limitada, pues son promulgados autónomamente por el Gobierno; sin embargo, ese tipo de medidas puede ser útil para reglamentar ciertos elementos técnicos, que permitan implementar aspectos puntuales de un acuerdo de paz.

Segundo, están las leyes ordinarias, que tienen la legitimidad democrática (pero también el desprestigio) de nuestro Congreso; con todo, algunas de esas leyes son indispensables, como aquella que debería prever una amnistía para los delitos políticos y conexos cometidos por los insurgentes, excluyendo de su beneficio los crímenes atroces.

Tercero están las leyes estatutarias que, como es conocido, requieren mayorías más robustas en el Congreso, pues deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los integrantes de ambas cámaras; además, estas leyes tienen la revisión automática de constitucionalidad por la Corte Constitu-

cional. Son pues leyes más exigentes en su trámite y algunas de ellas son indispensables, como aquella prevista por el marco jurídico para la paz, para definir ciertos beneficios penales a la guerrilla, distintos a la amnistía.

Cuarto, encontramos los actos legislativos o reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, que pueden ser necesarios si algunos temas del acuerdo requieren reforma constitucional y la ratificación no pasa por una asamblea constituyente o un referendo.

Finalmente, es importante contar con la validación jurídica dada por los jueces a los acuerdos de paz; en especial, en este campo, son trascendentes las decisiones que tomará la Corte Constitucional, que al mismo tiempo controlará ciertos aspectos del proceso de paz y, en caso de que lo avale, legitimará jurídicamente las negociaciones.

### ***Mecanismos de consulta directa a la ciudadanía***

Un segundo tipo de mecanismos que podrían servir para refrendar un acuerdo de paz implican una participación ciudadana directa y son esencialmente tres, aunque a veces, por falta de uso y de regulaciones precisas, no es fácil entender sus diferencias:

Primero, encontramos el referendo constitucional, que consiste en someter a aprobación ciudadana un texto jurídico, para que este se convierta en una reforma constitucional. El referendo requiere una ley convocante, que debe ser aprobada por el Congreso por la mayoría absoluta de sus miembros y su constitucionalidad debe ser revisada previamente por la Corte Constitucional; esta debe examinar no solo que el trámite sea apropiado, sino además que el referendo no implique una sustitución de algún pilar básico de la Constitución de 1991, según la jurisprudencia desarrollada por ese tribunal, de acuerdo con la cual, las reformas constitucionales pueden ser anuladas también por vicios de competencia o excesos del poder de reforma. Si la Corte valida la ley, entonces el Gobierno convoca al pueblo a que decida si aprueba o no las reformas propuestas. La aprobación requiere no solo que la mayoría de los votantes estén a favor de la reforma, sino además que participe en la decisión más de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Segundo, está la consulta popular, que implica que la ciudadanía aprueba una decisión política y dicha decisión se vuelve vinculante, como lo hicimos los bogotanos con el llamado día sin carro. La consulta nacional es convocada por el presidente con la firma de todos los ministros, previo concepto favorable del Senado, y se entiende aprobada y vinculante si la



pregunta obtiene el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el censo electoral. La consulta tiene limitaciones, no puede coincidir nunca con otro acto electoral y no puede implicar una reforma constitucional.

Tercero, está el plebiscito, que nuestro ordenamiento define muy ambiguamente y que parece consistir en la aprobación popular de una política presidencial, pero sin que dicha aprobación la torne en una decisión vinculante; es pues una validación política de una decisión del ejecutivo y para convocarlo se requiere que el Congreso no se oponga a su realización. En ningún caso el plebiscito podrá versar sobre el periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución. Y, finalmente, en una fórmula ambigua, la LEMP establece que “el pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral”, con lo cual no se sabe si esa norma establece no solo que la decisión debe ser adoptada por la mayoría de los votantes, sino también que el umbral de participación es igualmente del 50%, que sería muy alto. Desafortunadamente, la Corte, en la Sentencia C-180 de 1994, cuando revisó la LEMP, no ayudó a aclarar el tema pues indicó que la exigencia de esa mayoría “es francamente desmesurada”, lo cual sugiere que para la Corte era inconstitucional, pero en la parte resolutive declaró exequible ese artículo, sin ningún condicionamiento.

Cualquiera de estos tres mecanismos podría ser usado para refrendar, en forma semejante pero distinta, un eventual acuerdo de paz. Y todos tienen sus fortalezas y debilidades. Por ejemplo, un plebiscito es un mecanismo bastante ágil y podría servir para aprobar o impugnar la decisión del Gobierno de esforzarse por alcanzar una paz negociada. Sin embargo, no es claro cuál es el umbral requerido para que se entienda aprobado el plebiscito; además, el éxito del plebiscito tiene un gran significado político, pero no implica automáticamente ninguna modificación legal o constitucional y estas pueden ser necesarias para implementar un acuerdo de paz. Un referendo tiene en cambio la virtud de que implica cambios constitucionales directos, pero es un procedimiento mucho más exigente y largo, no solo por la necesidad de que se apruebe una ley convocante, con revisión previa de constitucionalidad, sino además porque el umbral de 25% no es tan fácil de superar, sobre todo si el referendo no es votado conjuntamente con una elección ordinaria, lo cual explica que el Gobierno haya propuesto reformar la LEMP con el

fin de permitir que un referendo para ratificar un acuerdo de paz pueda coincidir con una elección.

Además, todos estos mecanismos de democracia directa (referendo, plebiscito o consulta popular) presentan, según ciertos críticos, dos problemas: i) su capacidad deliberativa es limitada pues los ciudadanos solo puedan aprobar o improbar las propuestas; y ii) tienen el riesgo de avasallar a las minorías, puesto que la decisión depende del poder de las mayorías, por lo cual muchos referendos en el mundo han tenido efectos discriminatorios sobre minorías. Por el contrario, una asamblea constituyente podría limitar esos defectos pues es más deliberativa y permite una mayor expresión de las minorías. Además, la convocatoria de una asamblea constituyente puede desencadenar, como lo señala Estrada, proceso de movilización y deliberación ciudadana con grandes potenciales democráticos (Estrada, 2013); y si los trabajos de la asamblea son exitosos tendrían un efecto legitimador importante sobre el orden constitucional. Pero ¿es esa la opción más adecuada?

### *El caso de la asamblea constituyente*

En los debates sobre refrendación se ha hablado mucho de la opción de la asamblea constituyente, pero no siempre se ha hecho con rigor, pues es necesario precisar que la Constitución define claramente dos tipos de asambleas: i) aquella que tiene una competencia limitada y solo puede aprobar ciertas reformas constitucionales y ii) una posible asamblea soberana, con capacidad de adoptar una nueva constitución. En efecto, el artículo 376 de la Constitución señala que para convocar una asamblea constituyente se necesita primero que el Congreso apruebe una ley convocante, que defina “la competencia, el periodo y la composición” de la asamblea, y luego que la ciudadanía apruebe la convocatoria de la asamblea. Solo después son elegidos los constituyentes. Entonces, la ley convocante puede establecer una asamblea con competencia muy limitada, pero también una con competencias muy amplias, incluso con la facultad de adoptar una nueva constitución. Siguiendo una distinción, que fue usual en 1990, la Constitución vigente permite la convocatoria de una asamblea constitucional, esto es, con competencia limitada, pero también de una asamblea constituyente, es decir, con la facultad de adoptar integralmente un nuevo texto constitucional.

En todo caso, la convocatoria de una asamblea constituyente es un proceso largo y complejo y lleno de incertidumbres. Es largo y complejo pues deben cumplirse al menos los siguientes requisitos:

Primero, la ley convocante debe ser aprobada por el Congreso por mayoría absoluta.

Segundo, esa ley debe definir no solo la competencia de esa asamblea, sino su composición, sin que sea claro si todos sus delegatarios deben ser elegidos por voto popular o si pueden ser designados algunos miembros directamente, ya sea para dar alguna participación a las guerrillas desmovilizadas, o ya sea para establecer una representación parcial estamentaria, por ejemplo a favor de indígenas, afros o campesinos. Aunque no hay precedentes claros sobre el tema, considero que en principio sus miembros deben ser electos popularmente, como consecuencia del principio de soberanía popular, previsto en el artículo 3 de la Carta y que es un pilar de la Constitución, y conforme a lo establecido literalmente por los artículos 270 y 376 constitucionales, los cuales establecen que los ciudadanos eligen en forma directa a los miembros de la asamblea constituyente. No veo problema para prever circunscripciones especiales para garantizar la representación de los grupos sociales discriminados, pues los delegatarios en esas circunscripciones especiales son en todo caso elegidos popularmente. Por el contrario, es menos admisible la designación directa, sin elección popular, de delegatarios, o estos solo podrían representar un porcentaje menor de la composición de la asamblea.

Tercero, la Corte Constitucional debe revisar previamente la constitucionalidad de esa ley convocante, sin que sea hoy totalmente claro cuál es el alcance de esa revisión: si versa exclusivamente sobre el trámite, o si la Corte mantiene un examen de eventuales vicios de sustitución, pues no hay precedentes constitucionales específicos sobre asambleas constituyentes. Sin embargo, es probable que la Corte asuma un cierto control sobre vicios de competencia y en todo caso es obvio que debe examinar la constitucionalidad del diseño de la composición de la asamblea, para ver si esta se ajusta a los requerimientos de los artículos 3, 270 y 376 de la Constitución.

Cuarto, la convocatoria debe ser aprobada cuando menos por una tercera parte de los integrantes del censo electoral.

Quinto, los delegatarios deben ser ulteriormente elegidos.

Sexto, la asamblea debe deliberar y adoptar las reformas constitucionales, cuya constitucionalidad podrá en todo caso ser impugnada ante la Corte Constitucional.

El proceso constituyente es entonces largo y pesado; pero además, por su propia naturaleza, está lleno de incertidumbres, pues la composición

de la asamblea no puede ser determinada *a priori* ni tampoco es posible prever cuál será la orientación de sus decisiones. Podría ser un proceso que profundice los elementos más democráticos de la actual Constitución, pero podría también implicar profundas regresiones autoritarias. Esa incertidumbre no invalida *per se* la posibilidad de convocar una asamblea constituyente, pero es una variable que se debe tomar en cuenta, con el fin de evaluar si a la sociedad colombiana le conviene o no entrar en esas aguas turbulentas.

### ¿La vía colombiana de refrendación?

El examen teórico de la necesidad de la refrendación, el estudio comparado y la evaluación de las posibilidades jurídicas previstas por el ordenamiento jurídico colombiano permiten llegar a algunas conclusiones.

En Colombia una refrendación democrática de cualquier acuerdo de paz con las FARC parece necesaria. Sin embargo, el estudio comparado muestra que el proceso es difícil y que no existe una única vía de refrendación. No es cierto ni teóricamente ni a nivel comparado que un proceso de paz deba terminar en una asamblea constituyente como mecanismo de refrendación; son posibles otras opciones.

El mecanismo de refrendación debe adaptarse entonces al contexto nacional y a las particularidades del conflicto armado y del acuerdo pactado. En Colombia, todo indica que deben combinarse muchos mecanismos; para ciertos elementos, como ciertos ajustes “técnicos” de la política agraria, pueden bastar decretos o leyes ordinarias. En todo caso deberá tramitarse la ley estatutaria de justicia transicional prevista por el marco jurídico para la paz, que define los beneficios jurídicos de los guerrilleros. Y todo el proceso tendrá que tener la validación jurídica de la Corte Constitucional.

La discusión que subsiste es si frente a los temas más polémicos y difíciles, o que requieren reforma constitucional, o para dotar de la mayor legitimidad democrática posible el propio proceso de paz, deberíamos requerir algún mecanismo que implica el pronunciamiento directo ciudadano. Como ya he señalado, pienso que este proceso de paz lo requiere, pero no es fácil concluir cuál es el mecanismo de refrendación ciudadana más apropiado.

Por lo pronto, considero que una asamblea constituyente soberana es poco viable jurídica y políticamente; pero además es inconveniente, pues la Carta de 1991, a pesar de sus reformas, algunas de ellas regresivas,

merece globalmente nuestro apoyo. El proceso de paz con las guerrillas, si es exitoso, debería ayudar a completar y profundizar el esfuerzo democrático y pacificador de la Carta de 1991, y por ello no conviene poner en riesgo los avances que implicó esta Constitución, lo cual sucedería si se convoca una asamblea constituyente soberana o con una competencia muy amplia.

Queda entonces por discutir la conveniencia y viabilidad de que para refrendar el eventual acuerdo de paz y para aprobar y desarrollar ciertas reformas pactadas convenga recurrir a una asamblea constituyente limitada, que antes llamábamos asamblea constitucional, o a un referendo, una consulta popular o un plebiscito.

La respuesta no es fácil pues todos estos instrumentos tienen potencialidades pero igualmente limitaciones y riesgos. Y la discusión, al momento de escribir este artículo, parece polarizada pues las FARC están montadas en la idea de una asamblea constituyente, mientras que el Gobierno se ha opuesto radicalmente a esa opción. Sin embargo, creo que el examen comparado ha mostrado que algunos de los procesos más exitosos, como el sudafricano, combinaron, en una organización secuencial fructífera, mecanismos participativos muy diversos, logrando así el milagro de acercar posiciones aparentemente irreconciliables. El caso sudafricano es en este aspecto interesante pues un plebiscito ayudó a que de Klerk legitimara su opción de apertura y negociación; la constitución interina, con sus principios constitucionales intangibles, tranquilizó a la comunidad blanca al otorgarle las garantías que requería, pero abrió igualmente el camino a la asamblea constituyente popular y fundacional que exigían, con razón, Mandela y el CNA. Por eso, hoy no conviene que el debate social colombiano o la negociación en la Mesa de La Habana se polaricen en torno a si la refrendación es exclusivamente por una asamblea constituyente o por un referendo o por un medio más ordinario de Gobierno, como puede ser una reforma constitucional por el Congreso (acto legislativo), como si fueran opciones radicalmente incompatibles. Uno podría imaginar combinaciones y organizaciones secuenciales de esos mecanismos, o de algunos otros semejantes, que permitieran responder a las aspiraciones y preocupaciones que llevan a las FARC a defender una asamblea constituyente y al Gobierno a oponerse a esa idea.

## Bibliografía

- Álvarez, Enrique, Prado, Tania Palencia (2002). "Guatemala's peace process: context, analysis and evaluation". *Accord* 13. [Versión electrónica en <http://www.c-r.org/accord-article/guatemala%E2%80%99s-peace-process-context-analysis-and-evaluation>].
- Call, Charles T. (2002). "Assessing El Salvador's Transition From Civil War to Peace". En Stedman, Stephen John. *Ending Civil Wars, the implementation of peace agreements*. Rothchild, Donald. Cousens, Elisabeth (Eds.). Boulder: Lynne Rienner Press.
- De la Calle, Humberto (2013). "Humberto de la Calle le dice NO a las FARC. ¿Por qué?". *Semana*, 15 de junio de 2013. [Versión electrónica en disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/de-calle-dice-no-farc-por-que/346491-3>].
- Estrada, Jairo (2013). "Diálogos de La Habana y pertinencia de una Asamblea Nacional Constituyente". *Solución política y proceso de paz en Colombia. A propósito de los diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP*. Estrada, Jairo (Coord.). Bogotá: Ocean Sur.
- Fisas Vicenc (2010a) *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria Editorial. [Versión electrónica en [http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/manual\\_procesos\\_paz.pdf](http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/manual_procesos_paz.pdf)].
- \_\_\_\_\_ (2010b) "Introducción a los procesos de paz". *Quaderns de Construcció de Pau* 12 [Versión electrónica en [http://escolapau.uab.cat/img/qcp/introduccion\\_procesos\\_paz.pdf](http://escolapau.uab.cat/img/qcp/introduccion_procesos_paz.pdf)].
- \_\_\_\_\_ (2010c) "Procesos de paz comparados". *Quaderns de Construcció de Pau* 14 [Versión electrónica en [http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos\\_paz\\_comparados.pdf](http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos_paz_comparados.pdf)].
- Gallón, Gustavo (2003) "Reflexiones sobre la lucha contra la impunidad en el tránsito hacia la paz en Colombia". En *Seminario Internacional Verdad y Justicia*. VV.AA. Bogotá: Cinep.
- García Duarte, Ricardo (2013). "Constituyente en Semana y de La Calle". *Seminario Virtual Caja de Herramientas*. Ed. 356 de 21 a 27 de junio 2013.
- Harris, Peter; Reilly, Ben (Eds) (1998). *Democracy and deep-rooted conflicts: options for negotiators*. Stockholm: IDEA
- IEPRI (2006). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma, IEPRI.
- Kant, Emanuel (1985). *La paz perpetua*. Madrid: Tecnos.
- Klug, Heinz (20011). "South Africa's Experience in Constitution-Building". *Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper* No. 1157. [Versión electrónica en <http://ssrn.com/abstract=1808168> o en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1808168>]

- Kurtenbach, Sabine (2008.) "Guatemala's Post-War Development. The structural failure of low intensity peace" (Working Paper). Institute for Development and Peace (INEF), Universidad Duisburg-Essen/GIGA-Hamburg. [Versión electrónica en [http://www.postwar-violence.de/files/wp3\\_guatemala\\_low\\_intensity\\_peace.pdf](http://www.postwar-violence.de/files/wp3_guatemala_low_intensity_peace.pdf)]
- Loizides, Neophytos (2009). "Referendums in Peace Processes". *International Studies Association Annual Convention*. New York. [Versión electrónica en [http://works.bepress.com/neophytos\\_loizides/22/](http://works.bepress.com/neophytos_loizides/22/)].
- Minow, Martha (1998). *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence*. Boston: Beacon Press.
- Ludsin, Hallie (2011) "Peacemaking and Constitution-drafting, a Dysfunctional Marriage". *Univ. of Pennsylvania Journal of International Law* 249. [Versión electrónica en [http://works.bepress.com/hallie\\_ludsin/1/](http://works.bepress.com/hallie_ludsin/1/)].
- Mulholland, Marc (2002). *The longest war. Northern Ireland's troubles history*. Oxford: Oxford University Press.
- Loizides, Neophytos (2011). "Mandate Referendums and Peace Agreement Ratification". En *International Studies Association Annual Convention*. Montreal [Versión electrónica en [http://works.bepress.com/neophytos\\_loizides/21/](http://works.bepress.com/neophytos_loizides/21/)].
- Pico, Juan Hernández (1999) "Why was the Referendum Defeated?". *Envío* 216. [Versión electrónica en <http://www.envio.org.ni/articulo/2256>].
- Rosset, Jan; Pfister, Marco (2013). "What Makes for Peaceful Post-conflict Elections?". *Swisspeace Working Papers*, Berna, 2. [Versión electrónica en <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=164846>]
- Scorgie, L. (2004). "Rwanda's Arusha Accords: A Missed Opportunity." *Undercurrent Journal* Vol I (1). [Versión electrónica en <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/23742/1/Rwandas%20Arusha%20Accords%20A%20Missed%20Opportunity.pdf?1>].
- Stanley, William, Holiday, David (2002). "Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala". En *Ending Civil Wars, the implementation of peace agreements*. Stedman, Stephen John; Rothchild, Donald; Cousens, Elisabeth (Eds.). Boulder: Lynne Rienner Press.
- Stedman, Stephen John, Rothchild, Donald, Cousens, Elisabeth (Eds.) (2002). *Ending Civil Wars, the implementation of peace agreements*. Boulder: Lynne Rienner Press.
- Uprimny, Rodrigo (Ed.) (2006). *Justicia transicional sin transición. Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Yilmaz, Muzaffer (2005). "The Cyprus conflict and the Annan Plan: Why one more failure?". *Ege Akademik Bakış* 5(1): 29-39. [Versión electrónica en [http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyalari/51/PDF2005\\_1\\_4.pdf](http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyalari/51/PDF2005_1_4.pdf)].



## Una fábula para pensar la paz en Colombia

### Incertidumbre y retos de la Mesa de Conversaciones de La Habana

Carlos Medina Gallego\*

El 26 de agosto del 2012, después de un largo proceso de conversaciones discretas entre el Gobierno nacional, encabezado por el presidente Juan Manuel Santos, y las FARC-EP, se firmó el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz, estable y duradera*, que constituye el punto de partida de una serie de hechos institucionales y políticos de la mayor relevancia para el país.

Se ha cumplido un año de la firma del acuerdo, los avances en las conversaciones resultan estimulantes en materia de acuerdos en relación con la materialización del clamor nacional de paz, no obstante los muchos obstáculos y las múltiples incertidumbres a los que se ha visto abocado, que deben ser entendidos como el resultado de las dinámicas propias de un proceso de esta naturaleza.

Quiero en esta ocasión enmarcar una reflexión sobre los avances, retos e incertidumbres del proceso, en torno a *una fábula* que me permita abordar de manera didáctica el balance de lo realizado, la importancia de lo alcanzado y la responsabilidad de las decisiones en el camino que queda por transitar. Desde luego, la *fábula* me sirve como una especie de marco de referencia, algo así como un referente teórico para la interpretación, desprovisto del peso de autoridad de los juicios de valor convencionales, lo cual me posibilita liberar crítica y creativamente el pensamiento en el proceso de reflexión. Es necesario aclarar que esta fábula ha sido conducida de tal manera que da razón de una realidad que es muy parecida a la nuestra.

305

#### La fábula y la paz

Cansado de la guerra, *un príncipe* decide un día avanzar en el camino de poner fin a un conflicto armado que se ha tomado, en la historia de su

---

\* Profesor Asociado Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales y miembro del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

nación, varias generaciones y que ha tenido un elevado costo material, institucional, económico, social, político y ambiental, entre otros costos tangibles e intangibles. Él, puesto al frente de la conducción de los ejércitos contra los *enemigos* de su Estado, sabe de las reales posibilidades del éxito militar en términos del logro de la victoria definitiva, y ha comprendido cómo la guerra que desarrolla puede prolongarse eternamente sin llegar a un resultado contundente. Entiende finalmente que el conflicto se resuelve, pese a la existencia de las adoratrices del conflicto que se oponen a cualquier proceso de solución política negociada, independientemente de lo que esté pasando en los campos de batalla, en una Mesa de Conversaciones y en un acuerdo político de terminación del conflicto y construcción de la paz.

Sobre esta premisa comienza a consultar a su equipo de Gobierno, a sus amigos cercanos y *lejanos*, príncipes de otros Estados, sobre las posibilidades de poner en marcha un proceso de acercamientos con el *ejército enemigo* que le facilite, bajo las luces de un acuerdo claro, transitar conjuntamente un camino de transformaciones que conduzcan a la construcción de una paz estable y duradera. A pesar de las muy buenas sugerencias hechas por los consultados, desde luego, no dejó de encontrar escépticos, apáticos y enemigos de un proceso de esa naturaleza. Alguien le recomendó consultar a una señora muy sabia que seguramente le daría señales para que el tránsito por el proceso se diera de manera pertinente y tuviera la justa dimensión de *sus* propósitos.

Esa señora habita en todas partes y tiene el conocimiento de todos los lugares y todos los conflictos. Total, no le fue difícil encontrarla y, menos aún, conociendo su nombre: *Memoria Histórica*. Una larga conversación de explicaciones y preocupaciones tuvo el príncipe con la Memoria Histórica, de la cual aprendió lo mejor del camino andado, pero, para su sorpresa, esa sabia señora le informó que nada tenía ella que decirle sobre lo que estaba por ocurrir; que nada de lo ocurrido se escapaba a su saber, pero que estaba fuera de su competencia lo que estuviese por ocurrir. Sin embargo, para no decepcionar al príncipe, le dijo que el camino por andar podría señalarlo aquel que pudiese con suficiencia contestar *una pregunta y resolver dos enigmas*.

—¿Cuál es la *pregunta* y cuáles son los *dos enigmas*? —preguntó el príncipe con preocupación y entusiasmo.

—La pregunta es sencilla pero contundente y debes prestar especial atención a la respuesta, pues de ella depende el sujeto de las acciones y

su capacidad real de encontrar respuestas a los retos y a las incertidumbres de los procesos demarcados por el momento histórico y el momento político –contestó ella y agregó– la pregunta es: ¿quién es aquel que puede dar razón por sí mismo?

–Ya veo –dijo el Príncipe– ¿Y los enigmas?

–Los enigmas son un poco más complejos, pero, resuelta la pregunta, nada, absolutamente nada, ha de impedir que se resuelvan con inteligencia, creatividad y osadía: el primer enigma lo contiene la pregunta *¿cuál es el lugar que ocupa la paz?* Y, el segundo, *¿qué nos puede enseñar el ave que vuela al revés?* Hasta aquí puedo colaborar yo –dijo la Memoria Histórica– luego volverás a llamarme para sanar las cicatrices de tu reino y ayudarte a encontrar *la verdad* histórica, que siendo colectiva ha de posibilitar la reconciliación de la nación, pero el camino para llegar allá todavía está por recorrerse.

Esta es la fábula. Ahora es necesario acercarla a la realidad de nuestro conflicto y de nuestro proceso.

### **La pregunta: ¿Quién es aquel que puede dar razón por sí mismo?**

Quisiera de manera sencilla señalar que, para poder dar razón por sí mismo, se requiere hacer ejercicio pleno de la libertad, poderse autodefinir, ser independiente, haberse constituido en fuerza soberana y no depender para el ejercicio del poder más que de su propia y definitiva autoridad. Sin libertad, soberanía, independencia y autodeterminación, no es posible ser uno mismo, pues toda iniciativa dependería de la aprobación de otros cuyos intereses pueden contraponerse a los propósitos de paz, generando imposibilidades, limitaciones, incertidumbres y nuevos conflictos y guerras.

### ***Sobre el momento histórico***

Estas condiciones, sin embargo, están en el mundo del *deber ser*; otra es la realidad del *poder ser*, que se define en la tensión conflictiva entre lo soñado y lo real. Existe un momento histórico que está definido por las tensiones que genera el universo de intereses y necesidades desde el cual se construyen las relaciones de poder, y que se modifica según el camino demarcado por el desarrollo de los conflictos, que a su vez constituyen la fuerza esencial de las transformaciones históricas. Una inferencia necesaria, que, siendo elemental, no podemos perder de vista, es que el conflicto es connatural a la esencia de lo humano y que la paz no implica

la no existencia del conflicto: la paz nos indica la superación de una de las particulares formas del conflicto humano, el conflicto armado.

No me propongo llevar a cabo en este lugar una disertación sobre los niveles de dependencia, de las agendas y compromisos bilaterales y multilaterales, de las formas del ejercicio del poder mundial, del papel de los organismos multilaterales y las empresas transnacionales, de la transnacionalización del capital y su descentralización política, de los nuevos y complejos circuitos del poder mundial, ni del desplazamiento de la política y la guerra hacia los propósitos de la economía en un mundo globalizado y neoliberal. Tampoco voy a hablar de la transformación y expansión de los contradictores de los conflictos de la Guerra Fría en el mundo unipolar de *bloques*, consolidando procesos de acumulación en un modelo de capitalismo de Estado, ni de las riquísimas y controvertidas experiencias de América Latina en la construcción de modelos democráticos alternativos. Voy a plantear que en algún lugar de todos esos procesos y acontecimientos está nuestro país; y que su proceso histórico está habitado por hechos y contenidos en medio de las tensiones y conflictos que le son propios.

308

Es en este contexto histórico, que se tiene como referencia para desarrollar en él un proceso de paz, que se deben construir escenarios de cambios y de transformaciones (si bien no estructurales, al menos sí sustanciales) que permitan llevar el conflicto hacia mejores condiciones de bienestar general y de mayor profundización de la democracia. Hoy se habla, —y creo que ese camino se debe transitar— de ir, no hacia una era poscapitalista, sino posneoliberal, en la que se vuelva a recuperar el interés general —el interés de lo público— sin que para ello se deba aniquilar el interés particular —el interés privado—. Es una gran revolución en la *democracia económica* que demanda una gran revolución en la *democracia política*. No encuentro una mejor definición de esta situación para el momento actual que la maravillosa frase de Jorge Eliécer Gaitán Ayala: “No estamos en contra de la riqueza que genera bienestar y progreso, estamos en contra de la riqueza que genera desigualdad y pobreza, exclusión y violencia”.

El proceso de paz debe tener sentido de realidad y eso significa saber a ciencia cierta qué es lo que se debe hacer hoy, desde el punto de vista de las transformaciones, que permita asegurar a la nación una paz estable y duradera, sobre la base de que no se trata de lograrlo todo, ni de negarlo todo, sino de quedar tranquilos y satisfechos con lo alcanzado, sin ningún

sabor amargo, comprendiendo que la historia no ha llegado a su fin y que los procesos que buscan el ideal de la felicidad humana continúan.

Esta es una etapa de transiciones auténticamente revolucionarias de parte y parte, siempre y cuando se libere esta última categoría de la carga de estigmatizaciones y señalamientos con que ha sido utilizada.

### ***Sobre el momento político***

El momento político está demarcado, constituido, por la dinámica de las confrontaciones políticas entre las partes y la estructura de sus complejidades en el desarrollo del tiempo presente. Es en él que se hace posible la toma de decisiones en un universo en el cual la dinámica histórica requiere de precisar las contradicciones, desacuerdos, límites y posibilidades, y establecer las coaliciones mayoritarias que definen la *fuerza política* capaz de construir en sus decisiones las rutas de la paz. No es suficiente tener voluntad de paz: se requiere sumar a esa voluntad una *fuerza política de paz* capaz de tomar las decisiones y emprender las acciones que se requieren para sacar adelante los acuerdos, que en su esencia son políticos. La fuerza política de paz no es solo la del príncipe, o la de su enemigo, ni las dos sumadas. Es la fuerza del *soberano* que ya se ha hecho manifiesta en el clamor nacional de paz.

309

Este momento político es complejo, es difícil, y hay que abordarlo con inteligencia, decisión y osadía, porque se avecinan tiempos confusos (electorales), grandes tempestades, que pueden dirigirse contra el proceso que se adelanta y transformar sustancialmente el *mapa político* en el cual se ha venido desarrollando el proceso en otro más adverso al mismo, que puede revertirlo echando por la borda la riqueza de lo alcanzado. Por ello, es pertinente en este lugar retomar la pregunta: ¿son el Gobierno nacional y las FARC capaces de dar razón por sí mismos en términos de tomar las decisiones para conducir el proceso?

Me voy a permitir proyectar la reflexión sobre un acumulado de percepciones y supuestos que contribuyan a la caracterización del momento político, no sin un alto riesgo de equivocarme.

*Premisa esencial 1:* Es absolutamente claro que el presidente Juan Manuel Santos le ha apostado a la paz y se ha jugado su capital político en relación a ella, subvirtiendo las lógicas del pensamiento de su predecesor. Éste le apostó a la victoria militar a través de la política de la *Seguridad Democrática*, alcanzando significativos logros que modificaron la correlación de fuerzas en el campo de batalla, pero que no aceptó

la imposibilidad de la derrota militar de la insurgencia una vez que esta adquirió los aprendizajes para enfrentar la nueva estrategia de guerra.

Si bien el presidente le ha apostado a la paz, a veces se ha tenido que mover a través de un discurso difícil y aparentemente contradictorio que genera *desconfianzas e inseguridades*. Este discurso solo es entendible dada la complejidad del momento político en el que trata de dar respuesta a las múltiples objeciones y críticas que surgen, buscando neutralizarlas y a la vez sostener el proceso.

*Premisa esencial 2:* Una cosa es el presidente y otra muy distinta es el *Gobierno de la Prosperidad*. En el *Gobierno de la Prosperidad* se expresan los intereses y tensiones de todas las fuerzas políticas del país, excluyendo una pequeñísima, importante, significativa y simbólica: la expresión de la izquierda democrática.

Ese aglutinamiento de fuerzas es también de intereses y de propósitos no siempre comunes. En el Movimiento de Unidad Nacional no todas esas fuerzas están igualmente comprometidas con el proceso de paz, y lo que prevalece es el interés burocrático en la administración de poder del Estado. Por esta razón se pueden percibir perfectamente cuatro grandes tendencias en relación con la dificultad que existe en la construcción de lo que hemos denominado “fuerza política de paz”:

Una primera, conformada por el presidente y su equipo más cercano, que está convencida de la necesidad de la salida política negociada al conflicto armado, que se ha apersonado del mismo, pero que sabe que el proceso no depende absolutamente de su voluntad; requiere de una voluntad y compromiso mayor que el presidente no puede controlar, pero que necesita, y por esto en ocasiones siente incertidumbre, inseguridad e impotencia frente a los retos del proceso.

La segunda tendencia es aquella que está en el Gobierno. Tiene serias dudas sobre el proceso, pero se acoge a las orientaciones presidenciales y dirige sus acciones a sacar adelante los compromisos que van surgiendo. Se trata, por llamarlos de alguna manera, de *escépticos moderados*.

La tercera tendencia la constituyen aquellas fuerzas que no creen en el proceso, están convencidos de que va a fracasar y por lo tanto no realizan ninguna acción que favorezca el mismo. Acompañan al Gobierno en el impulso de su política económica y social, en usufructo del interés burocrático. Este grupo podría denominarse *escépticos funcionales*.

Una cuarta tendencia, que está por fuera del Estado y del poder del Gobierno, es la representada por aquellos que desde las élites econó-

micas y políticas, tradicionales y emergentes, ven en el proceso de paz una amenaza a sus intereses. Esta fuerza está conformada de forma evidente por un sector de Fedegan y el Centro Democrático que lidera el expresidente Uribe. Sin embargo, estos no son los únicos componentes de este sector de abierta oposición al proceso: otros sectores políticos e institucionales se suman a ellos desde distintas instancias de poder. A este sector se le podría llamar *escépticos radicales*, no porque estén contra la idea de paz, pues no tendría presentación alguna frente a la nación, sino porque están contra el proceso que se adelanta.

*Premisa esencial 3:* Considero que las FARC han tomado la decisión de llevar a cabo de manera exitosa un proceso de solución negociada del conflicto armado, y que están dispuestos a hacer lo que esté a su alcance para sacarlo adelante, en el marco de la demanda de unas transformaciones sociales, económicas y políticas básicas. Han dado muestra de ese compromiso de muy variadas formas, a veces insuficientemente comprendidas. Esa decisión tiene unas implicaciones mayores de naturaleza política y constituye una auténtica revolución en los imaginarios de las FARC. Por decirlo de una manera similar a lo planteado frente al Gobierno, las FARC han subvertido su pensamiento hacia la democracia, aunque no sea exactamente la concepción de democracia en que vivimos. Una democracia más amplia y más profunda, pero democracia. Esto no significa que renuncien a su pretensión de transformar la sociedad y el Estado desde un enfoque anticapitalista.

*Premisa esencial 4:* Las FARC representan igualmente una unidad compleja en la que no dejan de haber diferencias y contradicciones y, si bien se presentan como un cuerpo homogéneo, en su interior se mueven distintos intereses y puntos de vista que podrían, con el riesgo mayor de equivocarme, constituir los siguientes grupos:

Un primer grupo estaría constituido por los mandos nacionales y su legitimidad. Estos mandos están apostándole de manera definitiva al proceso de paz, asumiendo que la organización no ha sido derrotada y que se han producido los aprendizajes para enfrentar la estrategia que cambió la correlación de fuerzas en el campo de batalla; asumiendo que las FARC pueden retomar la iniciativa para desarrollar una guerra que puede consumir varias generaciones más con un altísimo costo para el país y la sociedad; y asumiendo, sin embargo, en una juiciosa ponderación del momento histórico, que su principal decisión militar está en apostarle a



la paz, a la política y a la democracia. Este grupo es absolutamente sólido y se guía por una determinación tomada.

Un segundo grupo estaría constituido por unas militancias que se mueven entre el compromiso con la paz y el escepticismo frente al proceso, pero que obedecen de manera definitiva a su estructura de mando, se comprometen con sus orientaciones en relación con las tareas de la paz, no obstante las dificultades que tienen para construir certidumbre por estar envueltos en el desarrollo mismo del conflicto, forzados por la decisión de negociar en medio de la guerra.

Existe un tercer grupo que ha comenzado a trabajar los procesos de transición hacia el escenario político, convencido de la necesidad de ir construyendo los espacios en los cuales la organización se iría transformando como fuerza democrática en compañía de otras fuerzas sociales y políticas, y dando origen a uno de los componentes constitutivos necesarios y legitimadores de toda auténtica democracia: la oposición política.

Un cuarto grupo, más radical y escéptico, pero con menos capacidad de decisión, que vive con la idea de que el proceso no va a tener éxito y de que la guerra va a continuar. Este grupo está más cerca de los escenarios sociales y políticos que de los rigores mismos de la guerra y seguramente va a ser arrastrado por el desarrollo de los acuerdos.

El momento político está determinado por una fase electoral que atraviesa el proceso y que convoca situaciones difíciles para el mismo. Es necesario, en la medida en que este se puede convertir en blanco de las campañas políticas, establecer un mecanismo de salvaguarda y protección del mismo. Esa es una responsabilidad no solo de las partes sentadas en la Mesa de Conversaciones, sino de la sociedad en su conjunto. De la misma manera, esa responsabilidad debe expresarse en esfuerzos de logros electorales para mantener, en lo posible de manera mayoritaria, un mapa político demarcado por una correlación de fuerzas favorable al proceso de paz.

Un riesgo mayor representa la tendencia hacia la desagregación del Movimiento de Unidad Nacional en un encuentro de los intereses particulares de la clase política y sus partidos, en detrimento del interés general de la paz, la convivencia democrática y el bienestar nacional. Esa diáspora de intereses y el cambio significativo de fuerzas e imaginarios serían desafortunados para el país y para la paz.

### ***Sobre la creación de una fuerza política de paz***

El tiempo del politólogo es el tiempo futuro: ser capaz de prever los escenarios más pertinentes para que se den los acontecimientos que mejor convienen a la sociedad de su tiempo y eso no lo puede hacer si no se nutre del conocimiento histórico, sociológico, filosófico, en general interdisciplinario, y del que tienen las formas jurídicas al que se debe.

Para que los protagonistas del proceso puedan dar razón por sí mismos deben avanzar en los caminos de cohesión interna, en la socialización y persuasión de sus cuerpos políticos, en la necesidad de sacar adelante el proceso y en los acuerdos que van llenando de confianza y seguridad a la sociedad colombiana y reduciendo la injerencia de los escépticos sobre la población.

Al respecto de la creación de la *fuerza política de paz*, la Mesa de Conversaciones de La Habana ha tenido importantes y significativos aprendizajes. Las dos comisiones tienen absolutamente claro que constituyen el presupuesto inicial de esa fuerza y que, pese a todas las diferencias, distanciamientos, contradicciones, empantanamientos que se tengan, es allí donde comienzan a construirse las soluciones y donde germina el entusiasmo y la motivación que desmonta la sombra del escepticismo que algunas fuerzas quieren colocar sobre el proceso. Esa atmósfera de respeto y consideración con los planteamientos del otro, la posibilidad de que haya un lugar amplio y extenso para las propuestas que luego se vayan recogiendo en acuerdos concretos que expresen lo real posible, resulta de la mayor utilidad y creo que así ha sido. En la Mesa no tiene cabida ni la arrogancia, ni la intransigencia: es el lugar de la inteligencia, la cordialidad, el diálogo propositivo y el acuerdo pertinente en el cual las partes se ven reflejadas. La Mesa debe mandar a la sociedad colombiana mensajes de optimismo contagioso.

Pero la Mesa no lo es todo, es apenas el lugar de los acuerdos políticos como decisiones políticas; estos acuerdos requieren el tránsito por el escenario de la acción política institucional y social que los va convirtiendo en realidad acordada, y eso requiere de la acción decidida de una *fuerza política de paz* que debe estar encabezada y conformada por el presidente y su equipo de gobierno, los partidos de la Unidad Nacional, la institucionalidad de Estado, los medios de comunicación, los gremios y organizaciones afines al proceso y una disposición real de la fuerza pública para hacerse a las dinámicas del mismo. Debe estar igualmente encabezada por las FARC-EP y las distintas formas organizativas que la

constituyen —el Partido Comunista Colombiano Clandestino y el Movimiento Bolivariano— y los sectores de la población que influyen y son afines a su proyecto, así como de la *sociedad civil*, entendida como todas las formas de organización de la *población civil* que han estado al margen del ejercicio del poder político y económico en condiciones de oposición y resistencia, esto es, la izquierda democrática, los grupos independientes, Marcha Patriótica, el Congreso de los Pueblos, la Minga Indígena, los movimientos sociales en sus expresiones étnicas, culturales y de género, todos unidos por el propósito común de la paz.

Es una fuerza unida por el propósito común de la paz sin que por esa razón desaparezcan sus diferencias e intereses distintos; es una fuerza construida para ambientar los cambios que se requieren para que los conflictos puedan darse en el marco de un ordenamiento que los posibilite más allá de toda confrontación armada. En el actual momento político se trata de una fuerza que debe fijarse como objetivo llevar una política de paz de iniciativa gubernamental a una política de Estado, que dé seguridad y confianza a las partes en el respeto de los acuerdos a futuro. Este aspecto tiene que ver directamente con los mecanismos que se escojan para refrendar los acuerdos.

314

### **Primer enigma: ¿Cuál es el lugar que ocupa la paz?**

Un enigma se puede resolver de dos formas básicas: la primera es tomando el enunciado tal cual ha sido formulado; la segunda, negando la formulación que lo contiene.

Caminemos la segunda opción en este ejercicio. No existe sino un solo lugar que *no* ocupa la paz en una nación y ese es el lugar que ocupa el príncipe (Estado), porque este es quien tiene la responsabilidad de garantizar la paz y ser su salvaguarda. No es la paz del príncipe la que interesa a la historia: esta se garantiza si aquel es capaz de entender que el lugar que ocupa la paz es el lugar que ocupa el soberano (pueblo). Es el lugar que ocupa la nación como complejidad social y política, como conflicto permanente; como tensión entre el deber ser de las cosas, la realidad y la posibilidad de ser en un ambiente de permanente construcción democrática. El lugar que ocupa la paz es el del reconocimiento de la diversidad, la interculturalidad, la multiétnicidad, el pluralismo, es el lugar de todos desde el respeto por la diferencia. Es el lugar de la democracia y el ejercicio pleno de los derechos. El primero y fundamental de todos esos derechos es el derecho a la paz reconocido en el artículo

22 de la Constitución de 1991, que declara: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”; como derecho es competencia del bienestar, la convivencia y la seguridad de la nación y sus ciudadanos; como deber es responsabilidad del Estado y de las formas organizadas de la sociedad que ejercen el poder económico, político y social.

Existe un vínculo inevitable entre el derecho y los derechos humanos, por una parte, y la paz social, económica, política y cultural. Existe una estrecha relación entre el grado de paz de una sociedad y las garantías llevadas a cabo para hacer efectivos y extensivos los derechos fundamentales a toda la ciudadanía.

El proceso mediante el cual se transita el camino de la finalización del conflicto armado y la construcción de la paz como proceso requiere de *un marco político para la paz*; ese marco político es el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la constitución de una paz estable y duradera*, el que debe verse reflejado en un *marco jurídico regulador* que sea su soporte esencial en la gestión institucional. Sin embargo, no todo sistema jurídico sirve para alcanzar la paz: solo aquel que reconoce y garantiza la totalidad de los derechos humanos para todos los ciudadanos sin exclusión. La paz es en principio una *cuestión técnica* que requiere el sometimiento del poder político y económico al derecho libre y democráticamente establecido para la protección del interés general (Fariñas, 2013). La paz también tiene una dimensión de ética cívica y pública, en cuanto debe basarse en un consenso del desarrollo de la dignidad del ser humano. La dignidad humana tiene como fundamento el bienestar general de la nación como expresión del ejercicio de los derechos fundamentales.

Los avances obtenidos en el desarrollo de las conversaciones en materia de las problemáticas agrarias constituyen, sin duda, un presupuesto importante de acuerdos en el camino de llevar la conflictividad agraria a un lugar de reconocimientos que posibiliten la transformación significativa y democrática de la realidad rural y campesina. Algunos de los puntos acordados no están mucho más allá de lo que un régimen democrático eficiente debió haber desarrollado a través de las distintas gestiones de gobiernos y que al no hacerlo generó la dinámica desbordada de conflictos que condujeron a la confrontación armada.

***La ampliación y profundización de la democracia un, requerimiento esencial del proceso de paz***

Nos convoca en esta reflexión el problema de la participación política, y este está más allá de los tradicionales escenarios de participación definida por el sistema político, el régimen de partidos y los sistemas electorales. Desde luego, ajustar democratizando estos espacios e instituciones hace parte de los retos que debe fijarse el proceso y las tareas que debe emprender una *fuerza política nacional de paz*. El reto de la construcción de un escenario de participación política democrática consiste en reconocer la diferencia, respetarla y someterse a unas claras reglas de juego, en el cual la voluntad social en los territorios se haga compromiso decisor y transformador, y el ejercicio de la ciudadanía política, en el marco del sistema de partidos y régimen electoral, conceda y revista de poder la representación ciudadana en los diversos organismos de decisión, en la responsabilidad primera y única de la defensa del interés común, lo público y la salvaguarda del interés nacional.

Desde luego, la apertura o el cierre del sistema de partidos definen la calidad de la democracia como la posibilidad que ofrezcan los sistemas electorales para que la ciudadanía se exprese de forma amplia y diversa. La lógica de *umbrales* constituye un control para la proliferación de partidos de tal manera que no se descuaderne el sistema, pero puede también constituirse en un sistema excluyente y discriminatorio que afecta principalmente a las minorías. Una posibilidad no excluyente sería la constitución de un sistema de umbrales diferenciados que reconocieran la diversidad y la potencialidad de las fuerzas sociales y políticas en las lógicas de las relaciones nacionales como territoriales. Lo ideal es que fuerzas políticas de diferentes tendencias ideológicas se expresen en amplitud y profundidad en el régimen político y que se establezcan las coaliciones y alianzas que posibiliten construir el poder gobernante, e igualmente los contrapesos de una oposición vigorosa.

No es solo en los escenarios de la institucionalidad política de partidos y elecciones que se construye la democracia: se amplía y se profundiza en la cotidianidad de la vida social y administrativa de la nación; en el espacio específico de sus territorios en donde la ciudadanía y los movimientos sociales se convierten en fuerzas determinantes de la gobernabilidad local y del control político y administrativo. El camino de las decisiones y las formas de la participación política de los conflictos adquiere una nueva dinámica y se transforma en soluciones a través del

crecimiento de responsabilidades y obligaciones con el interés público desde lo local. La democratización de las relaciones sociales conlleva a la democratización del Estado.

En este sentido, la participación política debe ser entendida como un acto de la vida del ser humano en el que está de por medio el compromiso con el interés común, representado en el interés público y en la defensa del interés particular; la participación como un acto de relación de poder entre el ser humano, la sociedad y el Estado. La *participación política* como la intervención directa o indirecta de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas.

Pero la participación tiene implicaciones distintas y distintos grados de responsabilidad en cuanto a toma de decisiones se refiere, dependiendo del ámbito en que acontezca; cuando se toma en compromiso del interés local, municipio, barrio, comuna, departamento, es distinto a cuando compromete las aspiraciones del proyecto de nación, donde se requiere de experticias distintas en la toma de decisiones.

En la posibilidad de ampliar la democracia desde un concepto de *nueva gobernabilidad* y mayor *gobernanza* se reconocen y definen cuatro formas de participación democrática que pueden ser enriquecidas en su percepción y práctica social, pero que orientan en términos de la construcción de un modelo de la democratización de las relaciones sociales como prerrequisito y fundamento de la democratización de las relaciones políticas. Estas formas de la participación son la social, la ciudadana, la política y la comunitaria.

La *participación social* remite a la agrupación de sujetos en organizaciones de la sociedad civil (movimientos sociales, organizaciones campesinas, movimiento indígena, sindicatos y movimientos de trabajadores, organizaciones femeninas y de jóvenes, grupos LGTBI, grupos ambientalistas, ONG, etc.) que se fijan como propósito defender y representar sus intereses. Esta forma de participación se da en la esfera de lo público.

Por su parte, la *participación ciudadana* refiere a la intervención de los ciudadanos en esta misma esfera, conforme los intereses sociales particulares, a saber, en comités de veedurías, juntas de acción comunal o juntas administradoras locales, que se fijan entre sus propósitos influir en la definición de los planes de desarrollo local y en la adjudicación responsable de presupuestos, así como en el control social a la gestión pública.

La *participación política* implica la intervención de los ciudadanos mediante instrumentos (sufragio, referendo, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato) con fines de materializar los intereses de una cierta comunidad política. Si bien, al igual que la participación ciudadana, se da en el marco de las relaciones entre sociedad civil y el Estado, se diferencia de esta porque la acción individual o colectiva se fundamenta en intereses políticos organizativos de naturaleza partidaria.

Finalmente, la *participación comunitaria* es entendida como el conjunto de acciones que despliegan diversos sectores comunitarios en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas (vivienda, servicios públicos, salud, educación, vías, etc.), la cual está ligada al desarrollo de un sector o un grupo comunitario y tiene como eje el mejoramiento de las condiciones de vida en la comunidad.

Todas estas formas de la participación son de *naturaleza política*; su propósito esencial está centrado en el interés común y en la defensa de lo público. Todas están dirigidas a aumentar el nivel de injerencia del ciudadano y la comunidad en los asuntos de Gobierno en los territorios y, desde luego, se localizan en un modelo de democracia que está mucho más allá de la institucionalidad partidaria y electoral.

Estas formas de la participación se construyen en relación con tres formas específicas de la democracia que no son excluyentes y que bien pueden ser complementarias: la democracia directa, participativa y representativa. Desde luego, cada una de estas formas de la democracia suele estar definida desde distintos ámbitos de significación, demarcados por las lógicas del ejercicio del poder político, la oposición y la resistencia social.

Más allá de las implicaciones conceptuales y significativas, quiero señalar los escenarios y las posibilidades que propician estas formas de la democracia en los ámbitos de la vida social, política y económica de la sociedad colombiana. La *democracia directa* es, sin la menor duda, el modelo que más se ajusta a la participación comunitaria y social, en el ámbito de lo local. Es la que convoca y permite la construcción de mecanismos amplios de participación de las comunidades en los asuntos que le competen a la construcción de su bienestar colectivo y convivencia civilizada. Es la democracia que se puede construir en eficiencia en los ambientes familiares, barriales, veredales, escolares y de producción asociada a pequeña y mediana escala. Es la democracia en la cual el ámbito de la *deliberación asamblearia* posibilita la toma de decisiones y la



asignación directa de corresponsabilidades y de ámbitos de *autoridad* en reconocimiento de liderazgos naturales de las comunidades.

La democracia directa, también denominada democracia radical, permite que cada una de las personas asociadas a determinada agrupación o entidad social o territorial pueda exponer en igualdad de poder sus puntos de vista, iniciativas y propuestas, actuando directamente sobre ellas y dirigiéndolas en equipo administrativo o de trabajo. Hace énfasis en la decisión y el cumplimiento común de acuerdos mutuos, siendo entonces una forma de democracia en la que los miembros de una organización (social, empresarial, ciudadanía local) participan directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, cada asociado representándose a sí mismo en igualdad de derechos y obligaciones. Ese modelo de democracia funciona en pequeñas y medianas comunidades y es útil en los espacios de organización de la vida y el poder local para ganar los mayores consensos, compromisos y legitimidades.

La *democracia participativa* se ha ido construyendo desde un enfoque particular en el marco del desarrollo del *Estado Social de Derecho* y del *modelo económico neoliberal*. Si bien esta expresión de la democracia fija la ampliación de los espacios de participación ciudadana en el desarrollo de las agendas públicas, esta se da en el contexto de la ejecución de la política pública y no en el escenario de la toma de las decisiones que convocan la formulación de la misma. El modelo de la “participación” es más instrumental que real, pues se ha acuñado la expresión “la política no se discute, lo que se puede discutir son la formas de su implementación”. Este modelo convoca entre sus instrumentos el diálogo, el consenso y la concertación como mecanismo legitimador de la acción política institucional sobre lo decidido, no sobre lo que hay que decidir.

Un enfoque de *democracia participativa* de naturaleza y compromiso social se daría en el marco de un modelo político que construya con la ciudadanía nuevas formas de la gobernabilidad, en la que esta se convierte en actor fundamental y protagonista en la formulación, implementación y ejecución de la política pública, a través del fortalecimiento de ciudadanías y comunidades participativas con poder de decisión y capacidad de gestión pública.

En un proceso de refundación de la política como práctica social y cultural, la *democracia participativa* es la creación de distintos mecanismos de deliberación mediante el cual el pueblo, con su propia participación, esté habilitado para manifestar en amplitud sus puntos de vista sobre los

asuntos que le competen a su bienestar y seguridad y se haga partícipe directo de la toma de decisiones que definen la política pública y el accionar del Estado en la salvaguarda del interés general. Desde luego, es necesario reconocer y aceptar que todo sistema democrático construye su agenda política en decisiones mayoritarias, y que los mecanismos o instituciones de participación tienen el propósito de garantizar el pleno respeto a las minorías, sus opiniones y su amplia manifestación a través de distintos mecanismos participativos institucionalizados.

Son escenarios naturales del ejercicio de la democracia participativa aquellos en los cuales se generan procesos comunitarios y ciudadanos en la elaboración de planes de desarrollo local y regional, presupuestos participativos y sistemas de gestión social del desarrollo, así como mecanismos de control social a la gestión pública.

La *democracia representativa* es el modelo político donde el poder soberano (pueblo) no ejerce de manera directa el ejercicio del poder, sino que lo hace a través de representantes, quienes asumen en el ámbito de la responsabilidad política delegada el ejercicio del poder en los distintos órganos del Estado; que son en esencia de elección popular en nuestro régimen republicano. Este modelo concentra el ejercicio del poder soberano en los órganos de Estado.

Desde luego, lo ideal es que la representación política se guíe por una moral pública y una ética política de la mayor altura, y que en ella se expresen de manera amplia todas las corrientes de pensamiento y práctica política que existen en la nación en la consolidación de un sistema democrático cuya fortaleza está definida no solo por las alianzas y coaliciones de Gobierno, sino en lo esencial, por el vigor de sus fuerzas de oposición y control. La fortaleza de la oposición, su reconocimiento, seguridad y respeto constituyen el fundamento de legitimidad de un Estado democrático.

Recordemos que la democracia representativa es una forma de gobierno en la que el juego político está definido por el ejercicio amplio y pleno de una serie de derechos políticos que son los que legitiman la acción política y la institucionalidad resultante de la misma. Entre ellos se encuentra el derecho de voto, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho de los líderes políticos a competir en igualdad de condiciones para conseguir los respaldos ciudadanos y sus votos, la realización de elecciones libres y justas, la libertad de asociación política, de expresión, de acceso a la información y medios de comunicación y el compromiso de

garantizar durante su gestión política que las políticas públicas sean la expresión de las urgentes necesidades de las comunidades y los ciudadanos y, desde luego, salvaguarda del interés nacional.

Todas las formas de la participación y de la democracia deben garantizar los espacios ciudadanos y sociales en los cuales se pueda ir construyendo colectivamente lo público y, en ellas, se puedan ver reflejados no solo los intereses de los grupos organizados en movimientos y partidos políticos, sino todas las formas organizadas de la población civil que representan distintos enfoques políticos, ideologías e intereses. Las diversas expresiones organizativas y políticas en sus expresiones locales, regionales y nacionales tienen distintos protagonismos y deben tener en cada contexto un lugar en la toma de decisiones, en la formulación de la política pública, los planes de desarrollo, la definición de las prioridades de la inversión social y estratégica para el desarrollo, así como en el desarrollo de la administración, gestión, y control de la función pública.

### ***La abierta participación política de un nuevo actor***

El proceso de solución política al conflicto armado tiene necesariamente que construir los acuerdos y generar las acciones institucionales para que las organizaciones insurgentes puedan transformarse en organizaciones políticas, inscritas en el orden institucional y, tener todas las garantías por parte del Estado y los distintos gobiernos para ejercer libremente los derechos a que pueden acceder en igualdad de condiciones con otras fuerzas políticas, movimientos y partidos políticos.

Esta necesidad del proceso de paz demanda de la construcción de atmósferas de aceptación social y ciudadana que deben impulsarse desde el establecimiento (Estado-Gobierno) a través de los medios de comunicación, en una invitación que se ha venido haciendo sistemáticamente, de *cambiar las balas por votos*, pero que se queda en enunciados sin acciones de ambientación social y ciudadana y que cuenta con una oposición que, si bien no es vigorosa, sí causa mucha confusión y daño. Esta situación, unida a discursos de los distintos sectores del Gobierno que no mandan un mensaje claro sobre las dinámicas de inserción política de la insurgencia en la institucionalidad, hace que la situación se torne incierta.

Las FARC tienen una dolorosa experiencia en términos de su tránsito parcial hacia la política a partir de los Acuerdos de La Uribe, en lo que se ha conocido como el Genocidio de la UP. Es necesario recordar que

no eran únicamente miembros articulados o que tenían influencia de la organización armada los que hacían parte de la UP, sino que allí se expresaban distintas corrientes de la izquierda democrática y liderazgos políticos que vieron en esa experiencia la posibilidad de ayudar a terminar el conflicto y que nunca estuvieron en armas, ni fue su interés participar en la lucha armada. Igualmente, el M-19 sufrió magnicidios y pagó un altísimo costo en su paso hacia la acción política; algo peor ocurrió con la desmovilización del EPL, cuyo cuerpo social y de dirigentes del *Movimiento Esperanza, Paz y Libertad* prácticamente desapareció. El peso de la memoria de estos procesos es una carga mayor en el actual proceso de La Habana, y es necesario que los acuerdos se construyan sobre certidumbres y seguridades mayores que posibiliten la participación amplia y decidida de la insurgencia en el juego político institucional.

Más allá de las discusiones sobre las víctimas y los procesos de memoria, verdad, justicia y reparación integral, que se abordarán en su momento y seguramente encontrarán respuestas positivas de la sociedad, definir las condiciones de participación política de la insurgencia a partir de los acuerdos, como movimiento o partido político, demanda desarrollar acciones institucionales y emprender reformas que abran los espacios para los miembros de la organización que quieran hacerlo. Esto puede darse para el conjunto de la organización como nuevo movimiento político, o en una eventual alianza con otras fuerzas en la construcción de un *frente político amplio democrático* que pueda continuar en la lucha por las transformaciones políticas e institucionales por las que lucharon con las armas.

Es absolutamente necesario desarrollar una reforma política que no solo beneficie a los nuevos partidos y movimientos resultantes de la finalización del conflicto y los acuerdos, sino que haga los ajustes al sistema político en aspectos que han sido ya planeados como necesidad para el fortalecimiento de la democracia y la vida institucional del país: modernización del Estado y democracia en amplitud y profundidad, expedición de un bien pensado e incluyente estatuto de oposición, democratización interna de los partidos y movimientos políticos, financiación pública del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, prohibición de la doble afiliación a partidos o movimientos políticos, control al mercado del sistema de expedición de avales, financiación estatal de campañas presidenciales, acceso amplio y gratuito a los medios de comunicación, revisión del sistema de utilidad para la democracia de

las bancadas parlamentarias, voto obligatorio y electrónico. Entre otros muchos aspectos, estos ayudarían a mejorar significativamente las prácticas políticas de la nación a través de un bien articulado sistema de partidos y un eficiente sistema electoral que ponga fin a las clientelas y a las prácticas de corrupción unidas al sistema político.

Sin embargo, quisiera señalar que una *reforma política* es mucho más que un problema *jurídico y constitucional*, tiene que ver fundamentalmente con la construcción de una nueva cultura política ciudadana que se define en unas instituciones y prácticas que posibilitan la adquisición de nuevos valores, un cambio de mentalidad amplio e incluyente y la formación de una conciencia ciudadana, social y nacional sobre los derechos y responsabilidades de fortalecen un sistema auténticamente democrático.

Un reto mayor del proceso de paz que está inscrito de manera determinante en las acciones que preceden la firma definitiva de los acuerdos, y que constituye una tarea inmediata de la Mesa, que resulta problemática por la decisión de conversar en medio del conflicto, es el desarrollo de una *tarea de pedagogía social y ciudadana de paz* que debe ir llevando a las FARC en la opinión pública de un actor no legítimo a un interlocutor y actor legítimo. Para llevar a cabo esta tarea es necesario que comiencen a desarmarse los discursos y que los medios no le sigan apostando a una creciente polarización.

Desde luego ayudaría mucho un acuerdo, si no de tregua bilateral, sí al menos de disminución de la conflictividad por ambas partes, que pueda irse percibiendo de manera positiva por la sociedad como parte del avance del proceso. Algo así como el establecimiento de zonas de no confrontación y construcción de pedagogías de paz y convivencia, una especie de laboratorios de disminución efectiva del conflicto en el que las fuerzas en confrontación conviven a la espera de la firma de los acuerdos. Las FARC dieron muestras, entre noviembre del 2012 y enero de 2013, de tener capacidad para disminuir la intensidad del conflicto armado. Una propuesta de estas tiene muchos enemigos, en particular los amigos de la seguridad que son a la vez amigos de una *paz sin adversarios*.

Buscando la ampliación de la democracia y la inserción institucional de la insurgencia, como una fuerza política podría pensarse, ya se ha hecho, en una especie de *circunscripción especial de paz* que en un periodo de transición le dé garantías y seguridades al nuevo movimiento político. Los nuevos movimientos políticos resultantes de los acuerdos

deben tener la posibilidad de mostrar sus bases programáticas, acceder de manera directa a algunas curules fijas, y tener libre participación en elecciones regionales y locales.

He escuchado propuestas que señalan la posibilidad de que a la organización política resultante de la firma de los acuerdos se les trate como iguales en la aplicación de las normas electorales que se les aplican a los otros, pero que se les trate con *discriminación positiva* y se les permita tener el diez por ciento de las curules de la Cámara y el Senado durante dos periodos electorales al cabo de los cuales deben reintegrarse a la vida política normalmente y acceder a las mismas a través de sus propios esfuerzos. El Estado y la sociedad colombiana deben entender que para que el proceso tenga la legitimidad que debe tener debe ofrecer todas las garantías de seguridad y supervivencia para quienes proviniendo de la insurgencia incursionan en la vida política institucional para defender desde ese escenario sus idearios políticos y que, para ello, debe superarse todo tipo de estigmatización y señalamiento.

Seguramente, los movimientos que surjan de los acuerdos tendrán mayores fortalezas en los territorios donde la influencia de las FARC ha sido más marcada y donde la guerra ha sido más intensa. Los nuevos movimientos políticos tienen la responsabilidad de ayudar a construir en esos lugares el Estado, la institucionalidad gubernativa y la democracia, y ayudar a evitar que estas zonas y regiones se señalen y estigmaticen como *repúblicas independientes*.

Los acuerdos deben ser transformados en políticas públicas. Las políticas públicas garantizan que se produzcan los cambios y se garantice la durabilidad de la paz. La democracia se fortalece día a día con el concurso decidido de todos nosotros. Concurrir con los partidos y los movimientos sociales al fortalecimiento de la democracia construida desde lo local y regional.

Señalemos de manera explícita, para concluir esta parte, que la finalización del conflicto armado demanda de la implementación de significativas reformas institucionales, y que la reforma política es una de ellas. Demanda la entrada en el juego político de los que están hoy en armas y de la superación definitiva y social de la dialéctica amigo-enemigo, para construir un escenario de democracia entre adversarios, en donde, por contradictorias que sean sus concepciones del mundo, puedan dirimir sus diferencias en las vías institucionales y, desde luego, de la formulación de un pacto social, amplio, significativo e incluyente.

## Segundo enigma: ¿Qué nos puede enseñar el ave que vuela al revés?

Desarrollemos ahora el segundo enigma. No tengo muy claro cuál es *el ave que vuela al revés*, ni qué nos puede enseñar. Sin embargo, quisiera equiparar *volar al revés* a *caminar al revés*. Digamos ahora, que caminar al revés no es retroceder, ni echar para atrás, eso sería doloroso y terrible para el proceso histórico de una nación que ha estado durante generaciones en guerra. Caminar al revés es venir de adelante, volar al revés es venir de adelante, y en la concepción del tiempo que manejamos, venir de adelante es venir del futuro. Lo que nos puede enseñar el ave que vuela al revés es cómo puede ser el futuro. Quiero pensar que no hay sino una sola ave que vuela al revés, y que esa ave es, *el ave de la imaginación humana*. El proceso de conversaciones debe llenarse de imaginación y realismo político.

Este enigma me sirve para tratar tres puntos que son esenciales: el primero, el problema de los tiempos del proceso; el segundo, el de los mecanismos de refrendación y el tercero, el del posconflicto.

### *Los tiempos del proceso*

Pienso que más allá de las incertidumbres de los conflictos que se están desarrollando, de las presiones de los detractores del proceso de paz y de los opositores del Gobierno, de las premuras de la coyuntura, el proceso de paz de La Habana debe utilizar el tiempo que necesite para ser exitoso. El tiempo del proceso de paz es el tiempo del éxito de los acuerdos, de la refrendación y del posconflicto.

El *tiempo del éxito del proceso* está constituido por tres tiempos distintos, entre otras posibles formas atribuibles al tiempo como tal: el *tiempo de la política*, el *tiempo institucional* y el *tiempo legislativo*. Cada uno de estos tiempos tiene sus premuras y sus rituales, sus protocolos. Sin embargo, el más importante de todos es el tiempo de la política, porque es el tiempo de las definiciones; los otros son tiempos ejecutivos de formalización de acuerdos y de impulso de los mismos.

El *tiempo de la política* se mueve a la velocidad de la disposición de las voluntades que conversan sobre la base de las propuestas que se formulan y la viabilidad de las mismas. Es el tiempo de la discusión propositiva, de la flexibilización de las posiciones, de los consensos y acuerdos. Es el tiempo en el que se van definiendo la naturaleza de los problemas y las posibilidades de su superación dialéctica; en él se construyen las



líneas gruesas del futuro posible y se perfilan las acciones que hay que emprender. Este tiempo es esencial porque en él se juega en construcción un proyecto ético y político que debe dar bienestar y seguridad a la nación desde una perspectiva que se define en un nuevo *marco político democrático e incluyente*. Es, si se quiere, el tiempo donde se refunda la política como la práctica del interés común y se delinearán las rutas que ha de seguir el proceso en materia de cambios para garantizar la paz estable y duradera a la que se aspira. Este tiempo se mide en acuerdos.

El tiempo de la política requiere de la mayor inteligencia y de la mayor cordialidad, de un lenguaje comprensivo y conciliador, de un comportamiento franco y sin artimañas, sin “planes B”. De los resultados obtenidos en él las partes deben salir satisfechas, no porque consiguieron todo lo que pretendían, sino porque no renunciaron a nada de lo que no se podía renunciar y obtuvieron lo real posible.

Este tiempo se construye en alianzas y coaliciones, en acuerdos que posibilitan la acción conjunta y el compromiso mutuo, es el tiempo en el cual se estructura *la fuerza política de paz* que es la que viabiliza o no los acuerdos a los que se llegue.

326

*El tiempo institucional* define la acción del Gobierno, la duración del mismo y las posibilidades de sacar adelante los retos que se ha formulado a través de su *Plan de Gobierno* convertido en Plan de Desarrollo. Este tiempo se mide en periodos presidenciales, años fiscales, planes, programas y acciones de Gobierno dirigidos a garantizar que los actos administrativos cumplan con los propósitos que en materia de desarrollo económico, político y social se ha fijado el gobernante.

La iniciativa de marchar en un proceso de solución política al conflicto armado y tratar de hacer efectivo el derecho a la paz como mandato constitucional, hace parte de la política del gobierno actual y se desarrolla conforme a su voluntad. Si bien se apoya en la coalición de Gobierno, es en esencia de iniciativa del ejecutivo cuya duración en el cargo está limitada por ordenamiento jurídico y constitucional de la nación. Las posibilidades de que las conversaciones y la implementación de los acuerdos se den en un único periodo de gobierno son nulas. Son mayores los riesgos de que el proceso, al ser iniciativa del mandatario, se transforme con la llegada de un nuevo presidente que tenga propósitos distintos. La necesidad de convertir la iniciativa del Gobierno en política de Estado es absoluta. En estas circunstancias, lo mejor sería que quien inició el proceso lo lleve hasta que el mismo se transforme en

política de Estado, y que obligue a los gobiernos venideros a mantener los acuerdos y sacarlos adelante.

*El tiempo constitucional* también tiene sus protocolos y rituales y el proceso necesariamente va a tener que pasar por él, cualquiera que sea el camino de refrendación de los acuerdos que se tome. La posibilidad de que exista *una fuerza política de paz*, representada por los distintos partidos que conforman la *Mesa de Unidad Nacional* y a la que se sume la discreta representación de la izquierda democrática en apoyo a las iniciativas parlamentarias de paz, va a resultar muy útil, pues las leyes o actos legislativos tendrían un curso fluido en el parlamento resultado de ese acuerdo. La posibilidad de que el mapa político en el parlamento se modifique en las elecciones del 2014 y entre a él una fuerte oposición proveniente del Centro Democrático, liderada por el expresidente Uribe, es real. Mantener las fuerzas mayoritarias a favor del proceso es un reto que debe formularse el ejecutivo y los partidos de la coalición durante el periodo electoral que se avecina.

### ***Sobre los mecanismos de refrendación***

Cualquiera que sean los mecanismos de refrendación que se asuman frente a los acuerdos que se logren en las conversaciones de paz de La Habana, es necesario señalar que estos deben estar revestidos en primera instancia por un fuerte componente político, y que la refrendación, más que el conjunto de procedimientos jurídicos y normativos que la posibilitan, es ante todo un hecho político; es la manera como asumen forma legal, institucional y social los acuerdos alcanzados en las conversaciones y como se establecen las rutas para su implementación.

El acto refrendatorio de los acuerdos tiene un componente legitimador y es la clara aceptación social y pública de los mismos, que convierte ese acto en una responsabilidad institucional y social. Lo ideal es que los procedimientos que se siguen para la refrendación de acuerdos comprometan el grueso de la sociedad, y que esta se sienta articulada de manera incluyente y democrática. Para ello, se requiere una amplia campaña de difusión de los acuerdos, acompañada de una propuesta comunicativa didáctica, que posibilite el mayor entendimiento y despierte la mayor solidaridad y acompañamiento.

No existe un mecanismo único de refrendación. El mecanismo depende de los acuerdos, de las características del proceso y del momento histórico. El proceso demandará la utilización complementaria y suple-

mentaria de varios mecanismos, pero debe haber un mecanismo envolvente que es el que recoge todo el proceso dando garantías y seguridad al cumplimiento de los acuerdos.

Cada mecanismo tiene unas virtudes y unos riesgos. Poner el resultado de las conversaciones y la naturaleza de los acuerdos de manera abierta, sin un trabajo preliminar de educación ciudadana y una intensa labor de ambientación política, puede conducir a una reversión de lo logrado. Transitar un camino de acumulación refrendatoria, haciendo uso de los instrumentos existentes en aspectos concretos, puede ser útil, sobre la base de la existencia de una *fuerza política de paz* que los acompaña y garantiza el éxito de las demandas en los procedimientos que se utilizan.

La refrendación se puede hacer tomando en consideración el orden constitucional y normativo a través de consultas populares (referendos y plebiscitos), reformas constitucionales (decretos y leyes), asambleas constituyentes. Como seguramente se requiere de distintos mecanismos, que preceden y obligan para la utilización de otros mecanismos refrendatorios, la secuencialización de los procesos de refrendación puede ir incorporando temáticamente puntos de los acuerdos.

328

Sea a través de consultas populares, mecanismos constitucionales o una Asamblea Constituyente, los mecanismos de refrendaciones deben ponderarse en su pertinencia y eficacia, y obligan a tener presentes los riesgos que se pueda tener en su utilización. La decisión del mecanismo o mecanismos que se utilizan debe ser el resultado de un acuerdo político entre las partes en el que se define con toda claridad la ruta que se debe seguir y el compromiso y responsabilidad que convoca el proceso de refrendación de acuerdos.

En el caso de que el mecanismo decidido fuese una Asamblea Nacional Constituyente, es necesario recordar que la única posibilidad que existe de que la misma sea exitosa es si hay un compromiso previo en el que las partes convertidas en fuerza política de paz transiten de manera conjunta el proceso en la materialización de unos acuerdos políticos que se hayan definido con anterioridad en el marco del propósito común de la paz y conforme a lo que las circunstancias históricas posibiliten. En ese caso es necesario recordar que la propuesta de Asamblea Constituyente que se presente ante el Congreso tiene que ser aprobada por una ley que defina la competencia de la Asamblea, la composición de la misma y que pueda establecer, según el principio de favorabilidad, que no todos los constituyentes deban ser electos democráticamente. La ley se some-

te a consulta ciudadana y, si es aprobada por la mayoría, se convoca y elige la Asamblea Constituyente. Para que esa constituyente haga las transformaciones y cambios que a bien tenga, debe tener la condición de ser una Constituyente soberana.

### ***Sobre el posconflicto***

Cuando hablamos del posconflicto hacemos referencia básicamente a la fase que continúa a la terminación del conflicto armado. Esto no implica que las otras formas del conflicto no vayan a seguir desarrollándose y seguramente generando nuevas transformaciones y dinámicas de cambio. Aunque la fase 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.

El posconflicto 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 del posconflicto 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 la sociedad y la institucionalidad colombiana.

*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.

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

*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.

*Campo de las transformaciones en el ámbito social:* en este aspecto el trabajo giraría en poder hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos en relación con la construcción de una sociedad de bienestar, convivencia democrática y seguridad ciudadana; así como favorecer, promover y respetar los procesos 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.

330

*Campo de las transformaciones en el ámbito de la justicia:* centraría su trabajo en la construcción de una reforma a la justicia que sirva al nuevo orden político y democrático de la nación, que fortalezca el Estado Social de Derecho, garantice el acceso rápido y eficaz a la justicia, impulse y desarrolle eficientemente los sistemas de justicia comunitaria y alternativa y le dé un nuevo orden administrativo eficiente al poder judicial, entre otros aspectos pertinentes a este campo.

*Campo de las transformaciones en el ámbito del desarrollo territorial y regional:* la guerra ha tenido una territorialidad específica y ha afectado a distintas zonas del país que han padecido con mayor crudeza los estragos de la misma. Esas regiones y territorios estuvieron durante décadas al margen de la acción estatal y son más el resultado de los esfuerzos de las comunidades que de bien estructurados y ejecutados planes de inclusión y desarrollo por parte del Estado. De ahí se deriva el sentido de pertenencia de las comunidades y su arraigo y defensa de los recursos existentes en el territorio, pues constituyen su principal fuente de vida y bienestar.

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, raizales 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 de decisión, de gestión, de ejecución y de control social a lo que se hace en las regiones y territorios del que son originarios.

*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 a hacer 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 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, hacia policía 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 posconflicto 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 contrainsurgente 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 confrontando la insurgencia y el terrorismo. El posconflicto requiere, sin duda, de un proceso general de reeducación y reentrenamiento de la fuerza pública.

*Campo del acompañamiento internacional al proceso de implementación de acuerdos:* es inevitable pensar en la necesidad de 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.

### **Bibliografía**

Fariñas Dulce, María José (2013). “Los derechos humanos como instrumentos de paz. Pluralismo, conflicto y diálogo”. En *Derechos Humanos Barbarie y Paz*. UPTC.



## Glosario de términos básicos

<b>ALBA:</b>	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
<b>AIS:</b>	Programa Agro Ingreso Seguro
<b>ANUC:</b>	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
<b>BACRIM:</b>	Bandas Criminales
<b>CAF:</b>	Corporación Andina de Fomento
<b>CGDP:</b>	Comisión Global de Política de Drogas
<b>Centro de Pensamiento:</b>	Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia
<b>CIA:</b>	Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos
<b>CID:</b>	Centro de Investigaciones para el Desarrollo- Universidad Nacional de Colombia
<b>CIDH:</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CINEP:</b>	Centro de Investigación y Educación Popular
<b>CNA:</b>	Congreso Nacional Africano de Sudáfrica
<b>CNE:</b>	Consejo Nacional Electoral
<b>CNRR:</b>	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
<b>CODHES:</b>	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
<b>CONPES:</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CPI:</b>	Corte Penal Internacional
<b>CRA:</b>	Comité de Reparaciones Administrativas
<b>CRECE:</b>	Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales
<b>CTC:</b>	Confederación de Trabajadores de Colombia
<b>CUT:</b>	Confederación Unitaria de Trabajadores
<b>DANE:</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DNE:</b>	Dirección Nacional de Estupefacientes
<b>ODDR:</b>	Observatorio de procesos de desarme, desmovilización y reintegración - Universidad Nacional de Colombia
<b>DIH:</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>DNP:</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DRI:</b>	Programa de Desarrollo Rural Integrado
<b>EE.UU.:</b>	Estados Unidos de América
<b>ELN:</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>EPL:</b>	Ejército Popular de Liberación

<b>FANAL:</b>	Federación Agraria Nacional
<b>FAO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FARC-EP:</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
<b>FFAA:</b>	Fuerzas Armadas
<b>FECODE:</b>	Federación Colombiana de Educadores
<b>FEDEGAN:</b>	Federación Nacional de Ganaderos
<b>FENSUAGRO:</b>	Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria
<b>FRISCO:</b>	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
<b>GAOML:</b>	Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley
<b>ICTJ:</b>	Centro de Justicia Transicional
<b>IDEAM:</b>	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
<b>IEPRI:</b>	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia
<b>IGAC:</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>INCODER:</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
<b>INCORA:</b>	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
<b>IRA:</b>	Ejército Republicano Irlandés
<b>ISCOD:</b>	Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo
<b>JIFE:</b>	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
<b>LEMP:</b>	Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación o Ley 134
<b>LGTBI:</b>	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans, Intersexuales
<b>MAQL:</b>	Movimiento Armado Quintín Lame
<b>M-19:</b>	Movimiento Diecinueve de Abril
<b>Mesa de Conversaciones:</b>	Hace referencia a la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP en La Habana, Cuba.
<b>MERCOSUR:</b>	Mercado Común del Sur
<b>MOVICE:</b>	Movimiento de Víctimas de la Violencia
<b>MRL:</b>	Movimiento Revolucionario Liberal
<b>NBI:</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>OAS:</b>	Organización de Estados Americanos (su sigla en inglés)
<b>OEA:</b>	Organización de Estados Americanos
<b>ONU:</b>	Organización de Naciones Unidas

<b>PAPSIVI:</b>	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
<b>PC3:</b>	Partido Comunista Colombiano Clandestino
<b>PNUD:</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNR:</b>	Plan Nacional de Rehabilitación, Reconciliación y Normalización
<b>POT:</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>PRT:</b>	Partido Revolucionario de los Trabajadores
<b>RUPD:</b>	Registro Único de Población Desplazada
<b>SAC:</b>	Sociedad de Agricultores de Colombia
<b>SNARIV:</b>	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>TLC:</b>	Tratado de Libre Comercio
<b>UARIV:</b>	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>UN:</b>	Universidad Nacional de Colombia
<b>UNASUR:</b>	Unión de Naciones Suramericanas
<b>UNODC:</b>	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>UP:</b>	Unión Patriótica
<b>URNG:</b>	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca
<b>USAID:</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>WOLA:</b>	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos



**Diálogos de La Habana: miradas múltiples desde la Universidad**  
Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Vicerrectoría de Investigación  
Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz  
Su edición se terminó en junio de 2014  
en la Editorial Universidad Nacional de Colombia  
Diagramación: Margoth C. de Olivos  
Corrección de estilo: Jesús Gualdrón  
Apoyo editorial: GMJL

