

Paz en crisis

Nociones, acuerdo e implementación

Tomo I

Paz en crisis

Nociones, acuerdo e implementación

Tomo I

Ricardo García Duarte
Jaime Andrés Wilches Tinjacá
Hugo Fernando Guerrero Sierra
Mauricio Hernández Pérez

Editores



.....
**CIUDADANÍA
& DEMOCRACIA**



UD
Editorial



- © Universidad Distrital Francisco José de Caldas
- © Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico
- © Ricardo García Duarte, Jaime Andrés Wilches Tinjacá,
Hugo Fernando Guerrero Sierra, Mauricio Hernández Pérez (editores)

ISBN obra completa: 978-958-787-305-4

ISBN volumen I: 978-958-787-306-1

Primera edición, noviembre de 2021

Dirección Sección de Publicaciones

Rubén Eliécer Carvajalino C.

Coordinación editorial

Edwin Pardo Salazar

Corrección de estilo

Proceditor

Diagramación y montaje de cubierta

Sonia Lucía Güiza Ariza

Fotografía de cubierta

Clara Victoria Forero Murillo

Editorial UD

Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Carrera 24 N.º 34-37

Teléfono: 3239300 ext. 6202

Correo electrónico: publicaciones@udistrital.edu.co

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Paz en crisis / editores Ricardo García Duarte ... [et al.]. -- 1a ed. --
Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2021.
4 v. -- (Ciudadanía & democracia)

Incluye reseña de los editores. -- Contenido parcial: Tomo I.
Nociones, acuerdo e implementación -- Tomo II. Territorializar la crisis
-- Tomo III. Ciudadanías para transformar la crisis -- Tomo IV.
Comunicación y lecciones aprendidas de la crisis.

ISBN 978-958-787-305-4 (obra completa) -- 978-958-787-306-1
(vol. 1) -- 978-958-787-307-8 (vol. 2) -- 978-958-787-308-5 (vol. 3)
-- 978-958-787-309-2 (vol. 4)

1. Consolidación de la paz - Colombia 2. Acuerdos de paz -
Colombia I. García Duarte, Ricardo, editor ed. II. Serie

CDD: 303.6609861 ed. 23

CO-BoBN- a1085076

Este libro fue sometido a un proceso de evaluación de pares.

Todos los derechos reservados.

Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la
Sección de Publicaciones de la Universidad Distrital.
Hecho en Colombia

Contenido

Introducción	9
Capítulo a manera de prólogo: Guerra y paz en un conflicto asimétrico interno	15
<i>Ricardo García Duarte</i>	
Primera parte. Nociones y conceptos para comprender la crisis	41
La degeneración de la democracia y la paz en crisis: dos caras de la misma moneda	43
<i>Mariluz Nova-Laverde</i> <i>Beatriz Cuervo-Criales</i>	
La paz como construcción social. Nociones generales desde la teoría ético-política de John Rawls	63
<i>Cristian David Ibarra Sánchez</i>	
Conceptualización institucional de la seguridad ambiental en Colombia: propuesta teórica frente a una conflictividad emergente	81
<i>Alexander Emilio Madrigal Garzón</i> <i>Andrea Camila Pereira Vergara</i> <i>Daniel Francisco López Naranjo</i>	
Las masacres: una construcción sistemática del mal	101
<i>Hernán Ferney Rodríguez García</i> <i>Alberto Prada Sanmiguel</i>	

Segunda parte. La crisis del acuerdo y su implementación	119
Retos participación política de las FARC en el sistema político colombiano	121
<i>Diana María Angulo Cardona</i>	
<i>Carlos Andrés Prado Becerra</i>	
De la AD-M-19 a las FARC: la experiencia del paso de guerrillas a partidos políticos en Colombia	145
<i>José David Moreno Mancera</i>	
Respuesta a la perfidia: obstáculos y reacciones desde abajo en la reincorporación de las FARC-EP	165
<i>Julián Cortés</i>	
<i>Tatiana Lote</i>	
<i>Nathalie Contreras</i>	
<i>Juan Camilo Londoño</i>	
<i>Marco Rodríguez</i>	
Reparación a las víctimas, una problemática sin respuesta desde el ordenamiento	183
<i>Lida Buitrago Campos</i>	
Barreras de acceso en el derecho de restitución de tierras. Cuidado con la letra menuda	215
<i>Miguel Andrés López Martínez</i>	
Transiciones y reciclajes agrarios. Prácticas y aprendizajes de la restitución de tierras para la jurisdicción ordinaria en el trámite de conflictos agrarios	231
<i>Helber Noguera Sánchez</i>	
Aspectos ambientales de las solicitudes de restitución de tierras en Colombia	253
<i>Edwin Jesith Bernal Ramírez</i>	
Erradicación forzosa vs. erradicación voluntaria de cultivos de hoja de coca: modelado basado en agentes	267
<i>Gabriel Villalobos Camargo</i>	
<i>Camilo Andrés Espejo Pabón</i>	
Editores	287

Introducción

Paz en crisis es un proyecto editorial con el que se cierra un programa de investigación de años atrás y en el que se condensan distintas aproximaciones sobre la paz; en esta oportunidad, bajo la lupa o noción de crisis. Los aportes se encuentran agrupados en 4 tomos, 44 capítulos y 6 bloques temáticos en donde 87 autores ofrecen perspectivas multidisciplinarias y multidimensionales, pluralidad metodológica y variedad en las maneras de hacer investigación y con estilos de escritura diferenciados.

Los tomos, en su conjunto, presentan reflexiones diversas sobre las antiguas, múltiples y nuevas conflictividades (tanto armadas como no armadas), así como de los diferentes actores (heredados, emergentes y transformados), en el escenario de lo que ha venido refiriéndose por algunos especialistas como una situación de posacuerdo bélico en Colombia.

Este primer tomo, titulado Nociones, acuerdo e implementación (compuesto por trece capítulos y un epílogo), analiza la situación actual de la paz, la democracia, la seguridad y el ejercicio de los derechos en Colombia, demostrando que lejos de las aspiraciones de estabilización y avance contenidas en los acuerdos, es una renovada y multimodal conflictividad la que define el contexto nacional. En este tomo se apunta a debatir nociones conceptuales y aproximaciones a problemáticas particulares, que resultan relevantes en el marco contextual de crisis que atraviesa la implementación de los acuerdos de paz alcanzados en La Habana. La polarización originada en todos los escenarios de la vida política y social del país como consecuencia del apoyo o rechazo al proceso de paz y sus mecanismos de

implementación, ha puesto de manifiesto una profunda crisis de los consensos necesarios, ya no solo para la puesta en marcha de lo acordado en el proceso de paz, sino también de los fundamentos de cohesión que deben hacerse presentes en la elaboración de cualquier proyecto de construcción social amplio, incluyente y sostenible.

El posacuerdo de paz ha puesto de relieve factores estructurales del devenir colombiano que, aun estando presentes desde sus hitos fundacionales, no aparecían tan claros ante los ojos del común de la ciudadanía, por supuesto, como consecuencia del exaltamiento de la conflictividad armada como eje central de las problemáticas nacionales. Los puntos y aspiraciones sobre los que giraron los acuerdos se han estrellado de bruces con la inflexibilidad centralista del ejercicio del poder político, la absurda inequidad en la propiedad de la tierra, la intolerancia histórica al pensamiento discrepante y opositor, así como con una cultura de la ilegalidad muchas veces validada socialmente como vía de promoción del interés personal.

El ascenso en el 2018 a la presidencia de Iván Duque en representación del Centro Democrático, y con él, la toma del ejecutivo por los autodenominados “enemigos de los acuerdos”, ha puesto en peligro no la aplicación de los comprometidos por el Estado en La Habana, sino que, en esta atropellada carrera, la débil estabilidad institucional colombiana ha pasado a contarse como una víctima más. El torpedeamiento constante y expreso de los instrumentos de justicia transicional, la desfinanciación de los programas establecidos para la implementación del Acuerdo Final y la falta de garantías para el derecho a la vida de los reinsertados, son varias de las realidades a las que se enfrenta un proceso de esperanza, que se niega a ser sepultado bajo el peso de los intereses excluyentes y los viejos odios de siempre y de los de siempre.

Por otra parte, la pandemia del Covid-19 no jugó del lado de la esperada aplicación de lo comprometido y, con ello, la ansiada transición de un escenario de posacuerdo a uno de efectivo posconflicto. Durante la emergencia sanitaria, la inseguridad que afrontan los excombatientes, las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, los defensores de derechos humanos y los líderes sociales, no ha parado de materializarse en la oscura figura de las masacres (54 entre enero y julio del 2021). Las Naciones Unidas estiman que más de dos tercios de los excombatientes acreditados pueden estar en situación de vulnerabilidad, que las filas de los grupos disidentes y nuevas estructuras ilegales no paran de crecer, como tampoco las hectáreas de cultivos de coca (245 000 a junio del 2021, casi 50 % más que en la época del fallido proceso de El Caguán). En conclusión y en síntesis: las noticias del presente y futuro de la implementación de los acuerdos de paz, por desgracia al momento de redactar estas líneas, no son esperanzadoras; esperamos en algún tiempo volver a leerlas y decir con alegría que estábamos equivocados.

Este tomo se divide en dos partes y un capítulo a manera de prólogo, *Guerra y paz en un conflicto asimétrico interno* (Ricardo García Duarte), en el que el autor presenta un balance de estos cinco años de posacuerdo bélico y reflexiona sobre la constancia de un país en el que coexisten intentos de paz negociada y el desarrollo de conflictividades complejas, intereses y diversas causas y consecuencias. Entretanto, la primera parte se inclina a indagar los elementos centrales que se plantean en crisis, a pesar de las expectativas de fortalecerlos, con los cuales se aspiraba implementar los acuerdos: paz, democracia, seguridad, derechos humanos. En la segunda parte, los investigadores pasan revista a varios aspectos concretos que competen al proceso de aplicación de los acuerdos en sus diferentes puntos: reforma agraria, participación política, solución del problema de las drogas ilícitas, víctimas, fin del conflicto e implementación, verificación y refrendación.

Nociones y conceptos para comprender la crisis

La degeneración de la democracia y la paz en crisis: dos caras de la misma moneda (Mariluz Nova-Laverde y Beatriz Cuervo-Criales). Se abre este volumen con un capítulo en el que se pondera el concepto y los alcances de la democracia en escenarios de conflicto armado. Así, en contextos de degradación democrática, se generan fácilmente condiciones de escalamiento de la conflictividad social. Desde la fundamentación en sólidas bases conceptuales, este apartado hace un recorrido por la realidad social colombiana que apunta a determinar que las violencias persistentes y la precaria implementación del Acuerdo de Paz ponen en evidencia que la guerra y la democracia son realidades antagónicas, y que los miedos a la democracia y al pueblo son un fenómeno heredado, emergente y que ha mutado en Colombia.

La paz como construcción social. Nociones generales desde la teoría ético-política de John Rawls (Cristian David Ibarra Sánchez). Este capítulo nos lleva a analizar, desde el enfoque de justicia de John Rawls, un precepto de paz también rawlsiano. En este sentido, la segunda categoría debe edificarse racionalmente desde la primera como base para una construcción congruente del bienestar de la sociedad. Así, desde la aproximación ético-política de Rawls, se apunta a que una sociedad es mejor y más pacífica, no por construirse en ausencia de la conflictividad, sino por su capacidad de gestionarla de una mejor manera, de convertirla en oportunidad de avance y consolidación de su proyecto colectivo evolucionado.

Conceptualización institucional de la seguridad ambiental en Colombia: propuesta teórica frente a una conflictividad emergente (Alexander Emilio Madrigal Garzón, Andrea Camila Pereira Vergara y Daniel Francisco López Naranjo). Este capítulo nos lleva a reflexionar sobre el posicionamiento de la seguridad ambiental como un campo necesario de estudio y abordaje de las crecientes conflictividades de orden socioambiental a escala global. Los autores nos plantean la necesidad de construir

aportes para el debate desde tres perspectivas: teórica, internacional y sociocultural. Asimismo, se muestra en el caso colombiano, específicamente en el actual Gobierno, que al comparar dichas perspectivas se evidencia un claro rezago en la comprensión de una política racional y coherente de seguridad ambiental.

Las masacres: una construcción sistemática del mal (Hernán Ferney Rodríguez García y Alberto Prada Sanmiguel). Este capítulo aborda un tema sensible en todas las dimensiones: las masacres. Aquí se explora en el entramado de este fenómeno y sus autores desde un “ejercicio hermenéutico arendtiano”. De este modo, buscan entrar en aquello que permanece oculto y que es necesario reconocer para aspirar a una comprensión de la racionalidad de los actores e intenciones que forman parte de este fenómeno, así como de las acciones acometidas sobre las que se elaboran los juicios y la determinación de las responsabilidades correspondientes.

La crisis del Acuerdo y su implementación

Retos y participación política de las FARC en el sistema político colombiano (Diana María Angulo Cardona y Carlos Andrés Prado Becerra). En este capítulo, los autores se plantean como objetivo analizar, desde las categorías de la ciencia política, el sistema de partidos y el sistema electoral, los retos, oportunidades, acciones y logros que deben asumir los integrantes del partido político “Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común”, ahora “Partido de los Comunes”, para adelantar una efectiva participación en el marco de la institucionalidad del sistema político colombiano. Lo anterior, desde la perspectiva de lo incluido en el punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera: “Participación política: apertura democrática para construir la paz”.

De la AD-M-19 a la FARC: la experiencia del paso de guerrillas a partidos políticos en Colombia (José David Moreno Mancera). Este capítulo nos ofrece un interesante análisis que apunta a comparar dos casos de transición de guerrilla a partido político, como lo fue el M-19 y ahora las FARC. Con ello, se busca interpretar y comprender los contextos, pero sobre todo los retos y desafíos que para el sistema político colombiano ha representado la transición al debate democrático e institucionalizado de estos dos actores. Una importante hipótesis sobre la que parte este escrito es que tanto el M-19 como las FARC, no lograron completar un adecuado y exitoso proceso de institucionalización.

Respuesta a la perfidia: obstáculos y reacciones “desde abajo” en la reincorporación de las FARC-EP (Julián Cortés, Tatiana Lote, Nathalie Contreras, Juan Camilo Londoño y Marco Rodríguez). En este capítulo, los autores se plantean un análisis que parte de la siguiente pregunta: ¿qué obstáculos han existido en el establecimiento de formas organizativas (principalmente cooperativas) y sus iniciativas productivas, y cómo estas han reaccionado desarrollando su proceso de reincorporación colectiva a pesar del incumplimiento sistemático del Estado en la

implementación del Acuerdo Final de Paz? Desde este cuestionamiento, se presenta en este escrito cómo los grupos reinsertados logran desarrollar de manera autónoma, e incluso alejados de las directrices estatales, capacidades de negociación con distintos actores en busca de concretar alternativas efectivas que apunten a un proceso sostenible de construcción de su nueva realidad.

Reparación a las víctimas, una problemática sin respuesta desde el ordenamiento (Lida Buitrago Campos). Por supuesto, la reparación a las víctimas del conflicto armado es una de las grandes deudas en el marco de la implementación de los acuerdos de paz de La Habana. En este capítulo, precisamente, se aborda de manera directa esta problemática a través de un análisis del estado de la situación mediante el muestreo obtenido en municipios con una alta tasa de población víctima. De manera concreta, se indaga en los planes de desarrollo municipales con vigencia entre el 2016 y 2019, así como en la observación específica de población caracterizada por la Unidad de Víctimas y que es o ha sido parte en algún proceso de reparación.

Barreras de acceso en el derecho de restitución de tierras. Cuidado con la letra menuda (Miguel Andrés López Martínez). En este capítulo, el autor aborda otra de las grandes problemáticas que se ha hecho evidente en el proceso de implementación de los acuerdos de paz: la restitución de tierras. Aquí, la estructura argumentativa se desarrolla desde un interesante cuestionamiento que no apunta a los principios de lo acordado, sino al desarrollo puntual de lo normativo que se ha convertido en la más importante barrera para el efectivo reconocimiento de los derechos. Según la principal hipótesis del autor, los desarrollos específicos de algunas normas han permitido interpretaciones que, a la postre, impiden una debida protección del derecho a la reparación del que deben gozar las víctimas del conflicto armado.

Transiciones y reciclajes agrarios. Prácticas y aprendizajes de la restitución de tierras para la jurisdicción ordinaria en el trámite de conflictos agrarios (Helber Noguera Sánchez). En línea con la problemática expuesta en el anterior apartado, este capítulo centra su análisis en varios elementos del proceso de restitución de tierras, específicamente en lo que atañe a su etapa administrativa. También se hace un recorrido por el trabajo interdisciplinar que implica el proceso de documentación de los casos de despojo y abandono forzado de las tierras, para luego terminar por aportar interesantes reflexiones sobre cómo, desde estos ejercicios, “se puede transitar desde la justicia transicional, aplicada con ocasión del conflicto armado, hacia la justicia agraria ordinaria en un escenario de paz y de posacuerdo”.

Aspectos ambientales de las solicitudes de restitución de tierras en Colombia (Edwin Jesith Bernal Ramírez). La restitución de tierras como política pública comprende muchas dimensiones y retos, y en este capítulo el factor ambiental es el centro de análisis que hace el autor. Aquí, se explora cómo el aparato jurisdiccional, en sus diferentes niveles, se enfrenta en sus decisiones a un complejo dilema

en situaciones donde las víctimas aspiran a la restitución de tierras ubicadas en predios localizados en las zonas de reserva forestal. Así, desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental, se analiza la tensión originada entre los derechos a la restitución y la protección del medio ambiente.

Erradicación forzosa vs. erradicación voluntaria de cultivos de hoja de coca: modelado basado en agentes (Gabriel Villalobos Camargo y Camilo Andrés Espejo Pabón). En este último capítulo de este volumen, desde el interesante enfoque de los modelos computacionales basados en agentes (ABM, por sus siglas en inglés), los autores se arriesgan a explorar en las posibles consecuencias que pueden arrojar distintas estrategias de erradicación de cultivos ilícitos, así como en las mejoras productivas en las decisiones que pueden tomar las comunidades en este ámbito.

Los editores académicos, así como cada uno los autores de los textos que conforman este tomo, esperan que los contenidos aquí trabajados se conviertan en excusa para continuar a futuro con el diálogo y la reflexión. Como siempre, los hallazgos, puntos de llegada y conclusiones no se tornan definitivos y, por el contrario, esperan animar posibles líneas y temáticas de trabajo, ya bien desde la academia o bien desde el activismo social y por qué no, desde la política.

Capítulo a manera de prólogo: Guerra y paz en un conflicto asimétrico interno

Ricardo García Duarte*

* Magíster en Estudios Políticos del Institut d'Études Politiques y en Análisis de Problemas Políticos Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Abogado y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Analista y cofundador de las revistas *Razón Pública.com*, *Coyuntura Política*, *Esfera* y *Pensar la Ciudad*. Articulista y ensayista. Líder del grupo de investigación Representación, Discurso y Poder (categoría A, Colciencias). Investigador asociado de Colciencias. Director del proyecto de investigación *El conflicto armado interno como posible expresión invertida del modelo de desarrollo y de la política en Colombia*. Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Correo electrónico: ricardogarciaduarte@gmail.com

Introducción

Un conflicto interno de cincuenta años con una guerrilla de origen campesino y de inspiración comunista terminó en el 2016 mediante un acuerdo de paz exitoso. En otras palabras: los alzados abandonaron la guerra y el Estado se comprometió a una justicia blanda, pero naturalmente sin impunidad; también a unas concesiones de orden social y político que implicaban transformaciones razonables. Sin embargo, algunos obstáculos serios y limitaciones de diverso tipo han influido negativamente para configurar una crisis relativa, en una paz que ya sufre una cierta degradación, la cual está reflejada en la continuación parcial y fragmentada, pero muy destructora, de la violencia.

En los ciclos sucesivos de conflicto y paz —de paz y violencia— han intervenido, como factores, la correlación de fuerzas, algo muy propio de las guerras; la movilización de recursos con su disputa y apropiación por los actores en el teatro del enfrentamiento; y la interdependencia de sus acciones, las de unos actores que quieren el poder pero también la riqueza, que afirman su frágil identidad y que articulan sus estrategias; todo ello inscrito en la marcha de un sistema, cuya reproducción deja un margen amplio, sobre todo en las regiones, para la acumulación ilegal de capital. Esta se convierte en la base que alimenta una violencia, como recurso al que apelan los actores para la participación rentística o también productiva en los procesos de acumulación no institucionalizados.

I. La teoría

La correlación de fuerzas es un vínculo social que pertenece al mundo real del enfrentamiento bélico, el que se despliega entre dos contendientes. También es un concepto que surge de la teoría de la guerra, muy asociado con las ideas de táctica y de estrategia.

Hace parte de las más antiguas nociones, las que aparecen en obras tan añejas como las de Sun Tze, el chino o Tucídides, el griego. Está, sin embargo, muy bien delineado con sus matices y complejidades en Clausewitz, el conceptualizador de la guerra por excelencia.

Sobre la guerra: Clausewitz

Para este prusiano, sin prejuicios que lo obnubilaran, lúcido y muy dialéctico, la guerra no era solamente el delirio de la sangre, el arrebatamiento incontrolado en el combate; no podía reducirse a la entrega de los combatientes a una espiral interminable de golpes mutuos.

Era además un arte lleno de maniobras y artilugios y, por si fuera poco, una ciencia en la que intervenían como componentes la organización de los dispositivos, el estudio de los medios y, sobre todo, los cálculos; esos que toman en

consideración la fuerza propia y la del contrincante. Así lo analizaba Clausewitz (1972):

Si del puro concepto teórico de la guerra queremos deducir un preconcebido objetivo absoluto, así como los medios de alcanzarlo, esas continuas acciones recíprocas nos conducirán a extremos que no serían sino un juego de pura imaginación, producto de un apenas visible engranaje de argucias lógicas. Si, ateniéndonos estrechamente a lo absoluto, tratásemos de eludir todas las dificultades mediante una simple afirmación, manteniendo desde un punto de vista estrictamente lógico, que es menester estar siempre dispuesto a todo y a hacer frente a este extremo con un empeño rayano en el paroxismo, nuestra afirmación no pasaría de ser letra muerta sin aplicación en el mundo real.

Aun admitiendo que este extremo del esfuerzo constituya un *absoluto* fácil de descubrir, no por ello dejaríamos de reconocer que el espíritu humano difícilmente se sometería a semejantes fantasías lógicas. Muchos serían los casos en que el resultado supondría un vano despilfarro de fuerzas que el arte de gobernar habría de compensar por medio de otros principios. Ello precisaría un esfuerzo de voluntad desproporcionado al objeto buscado; esfuerzo imposible de llevar a efecto. Porque la voluntad del hombre nunca extrae sus esfuerzos de las sutilezas de la lógica.

Pero todo cambia de aspecto si de la abstracción se pasa a la realidad. En el terreno de la abstracción había que considerarlo todo con optimismo, y era preciso concebir que cada uno de los dos campos, no ya sólo tendía a la perfección, sino que también la alcanzaba [...]. (pp. 14-15)

Cada contendiente quiere debilitar a su oponente y ganar en fuerza y posiciones a fin de buscar el triunfo final. Entre sus cálculos está el incremento de las condiciones que le sean favorables; tal acumulación de ventajas se encuentra en el horizonte de su conducta. Esta es una de las lógicas propias de la guerra y cualquier otro enfrentamiento armado, con que sea un poco prolongado. Es el principio definidor de una guerra en que la acumulación de fuerzas es incorporada como una línea de acción que conduzca al desenlace final.

De ahí que la guerra también envuelva dos niveles en el despliegue de las acciones en las que se trenzan los contrincantes. Son la táctica y la estrategia. Esta última consiste en el plan general para la guerra que debe conducir a la paz. La táctica, por su lado, es la organización en particular de cada batalla. Pero básicamente, lo que diferencia los dos niveles, según Clausewitz, es la utilización de distintos medios, no tanto la postulación de los fines; pues en la táctica lo que predomina es la utilización de las fuerzas armadas, el empleo sucesivo de las tropas; mientras que en la estrategia son los combates o sus resultados los que, articulados los unos a los otros, constituyen sus medios privilegiados —de acuerdo con las anotaciones que hace Aron (1976) a propósito de la teoría del general prusiano—.

Así, la disposición de las fuerzas para cada batalla se inscribe en la línea general de la estrategia, por lo que cada batalla, todo combate, finalmente, debe servir a las posiciones y a la acumulación de recursos para el progreso de las etapas que aproximen cada ejército a la meta de derrotar finalmente a su enemigo.

El desarrollo del plan táctico debe materializar el debilitamiento de este último, lo cual permite los cambios en la disposición general de las fuerzas y sus reservas, todo ello en función de los propósitos de alcance estratégico.

En esas condiciones, el enfrentamiento entre los actores de la guerra transita tanto en el nivel táctico —en el de cada batalla— como en el nivel estratégico, el de las etapas grandes de la guerra.

En cada uno de esos planes, el enemigo busca hacer crecer sus fuerzas. Los contendientes emprenden sus acciones, con los cálculos respectivos, para aumentar sus propios efectivos y disminuir simultáneamente los del oponente. Por ese motivo, se trata de una correlación, porque son dos los polos que acumulan efectivos y que se enfrentan, por tanto, son comparables.

La guerra es la ciencia de la acumulación de fuerzas de cada ejército en comparación con el otro. El problema es quién llega a acumular más fuerzas y quién las emplea con mayor eficacia. He ahí un principio medular en el enfrentamiento bélico: ese valor que define los equilibrios, ya que se trata de imponer violentamente la voluntad al contrincante con el propósito de doblegarlo.

De ese equilibrio táctico y del orden estratégico, de su ruptura o conservación, dependerá la derrota en el campo militar o la prolongación del conflicto. O, en último término, algún tipo de tregua y finalmente la negociación para desembocar eventualmente en el acuerdo como situación nueva en el tránsito permanente entre la guerra y la paz.

Paz y guerra entre las naciones: Aron

En los desarrollos alcanzados por esta teoría de la guerra, vale la pena tener en cuenta el aporte logrado por Raymond Aron, el filósofo francés, que consagró una de sus obras mayores al pensamiento del general prusiano. En *Clausewitz, penser la guerre* (1976), el francés destaca la coexistencia de dos lógicas (más exactamente de una gramática que influye sobre ellas): líneas de acción que no necesariamente corren en el mismo sentido, tampoco con la misma intensidad.

Una es la lógica absoluta, la de los extremos. La otra, entretanto, es la que camina por entre la historia, la que tiene en cuenta las limitaciones que esta impone. La guerra, de una parte, encierra la dinámica loca de los golpes mutuos; de las arremetidas sin término, lanzadas por los dos contrincantes.

Cada ataque debe ser respondido con otro peor, solo bajo el impulso de aniquilar al enemigo, una lógica que siempre supondrá el ascenso hacia los extremos. Ahora bien, dicho ascenso no necesariamente supone la eliminación de uno de

los dos contrincantes; en realidad, encierra el riesgo de la destrucción recíproca o al menos de un debilitamiento que los afecte por igual.

Por esa misma razón, el proceso de la guerra da cabida a la otra lógica, la de una acción mediada por las circunstancias reales de la existencia material; es más bien de carácter histórico-concreto y no abstracto, pues en su marcha los contendientes se hacen cargo de las consideraciones sobre las contingencias que surgen en la sociedad, ese conjunto de accidentes que a veces traen avances pero que en otras ocasiones acarrearán retrocesos u obligan a esperas inciertas.

La guerra es el proceso de un intercambio de ataques para imponer la voluntad propia sobre la del enemigo, a través de la violencia. Es por ese motivo, por el cual, emerge desde su interior el impulso para que los dos oponentes se golpeen hasta el exterminio. Pero esa no es la única idea determinante de la guerra; es, si acaso, la que sirve de punto de partida para la explicación de sus complejidades, como arte y como ciencia.

La guerra es también —lo recuerda Aron al evocar a Clausewitz— el proceso dialéctico por medio del cual la política se prolonga por otros medios, con el uso de los instrumentos de fuerza. Es entonces un choque político, en el que se juega el poder. En consecuencia, es un choque paradójicamente prolongado, del que puede seguirse la construcción de un poder político. En tal sentido, caben muchas más consideraciones que el simple ascenso violento hacia los extremos.

Es esta una definición más compleja e innovadora, según lo anota el tratadista francés. Por cierto, es una definición que encaja mejor con la existencia de la lógica histórico-concreta de la guerra; aquella en la que el horizonte de la construcción política va a pesar más que el deseo mutuo del aniquilamiento sin más, a veces avivado obsesivamente por cada uno de los contrincantes.

Suma mixta o suma no-cero

Además de la teoría de la guerra y sus desarrollos politológicos, está la teoría de los juegos, pero sobre todo su reformulación, propuesta por Thomas Schelling. La teoría de los juegos, como visión no solo de la economía sino del mundo social, incorpora elementos tan importantes como la racionalidad de los actores sociales, sus estrategias y sus cálculos en la búsqueda de ganancias frente a un adversario, con el que por cierto mantiene una disputa en torno a un *bien*, tangible o intangible.

De ahí que corresponda a una dinámica muy propia de los conflictos, sean o no violentos, pero en los que hace presencia el *interés* y el ánimo de ganarle al otro. Y que naturalmente no es la única lógica que caracteriza las actuaciones en el entramado de la sociedad. Eso sí, constituye, como ganancia pretendida por cada quien, un elemento aislable, si por un momento el observador hiciese abstracción de los factores simbólicos.

El primer teorema de este enfoque, y el más reconocible, es por supuesto el juego de **suma cero** (*summa nulla*). En él, la ganancia de uno de los actores es ganancia total y, simultáneamente, al otro le corresponde la pérdida, así mismo, total. El uno gana todo y su adversario pierde también todo.

Si en la disputa hay diez unidades de valor, el ganador después de su movida se alza con todo, y, por tanto, el otro jugador pierde las diez unidades; se queda con cero valor. Lo cual significa una especie de exacta “correlación inversa”.

Pero esta es una contraposición de intereses que en principio aparece muy *pura*, muy abstracta y de poca correspondencia con la realidad de las cosas, con ese desenvolvimiento efectivo que tiene lugar en los conflictos sociales. Muchos de estos no terminan de esa manera tan absoluta, no implican ganancias y pérdidas totales respecto del valor que está en disputa por parte de los dos actores. No sucede así ni en los conflictos cotidianos de la sociedad ni en la guerra.

Con base en esta última observación histórica, Thomas Schelling encontró desde 1986 que en los conflictos intervenían factores y conductas que no dejaban consumir el desenlace final en los términos de una ganancia y de una pérdida totales. Por ejemplo, llamó la atención sobre la puesta en práctica de *amenazas*, las mismas que llevaban a los contrincantes a detenerse a no ejecutar acciones que implicasen desencadenamientos sin vuelta atrás. Se trataba de una opción que, por el contrario, daba lugar a una “correlación imperfecta de preferencias”.

Postuló entonces dos ideas claves para entender la dinámica y la estrategia de los conflictos. En primer término, habló de la *interdependencia en las acciones*. Esto es: señaló la circunstancia de que en los conflictos la acción de cada agente social está en mutua dependencia con respecto a la acción del adversario. Las acciones de ambos se conectan de modo tal que las del uno condicionan las del otro. Lo cual quiere decir que sus estrategias toman curso de un modo interdependiente. Cada estrategia toma en cuenta la del adversario y se diseña en correspondencia con el carácter y el alcance que ella pueda tener.

Como advierte Schelling (1986):

la mejor elección de cada uno de los jugadores depende de la idea que él se hace de la actitud de su opositor, a sabiendas de que este hace lo mismo; de tal suerte que cada uno debe, antes de tomar su decisión, representarse lo que el otro piensa que él mismo hará; y de ese modo, conseguirán el clásico encadenamiento en espiral de las expectativas recíprocas. (p. 17)

Así, en el conflicto las estrategias se desenvuelven mediante condicionamientos mutuos, de modo que estos pueden incidir poderosamente en el curso de la dinámica en cuestión.

En segundo término, habló de un juego de suma no-cero, lo que tradujo en la formulación del teorema del *juego de suma con motivación mixta* o, en otros términos,

juego de negociación. De ese modo, esperaba superar el de *suma cero*. Su propósito era acercar el teorema a la realidad histórica, a las contingencias y cálculos reales. Lo hacía quizá imaginando las dinámicas propias de la Guerra Fría, en la que la amenaza de destrucción mutua (MAD: Mutual Assured Destruction) detenía a las superpotencias nucleares de entonces, en el camino de una guerra, con las consecuencias fatales, predecibles para ambas.

La *suma con motivación mixta* contempla una disputa en la que cada jugador en vez de ganar o perder todo, gana algo, aunque también pierda en alguna proporción. En lugar de que uno de los jugadores, por querer ganar pierda la totalidad de sus recursos, toma precauciones y, sin arriesgarlo todo, en su movida, evita la debacle y en cambio gana apenas parcialmente. Podría decirse que, en ese caso, se invierten las razones de la motivación. Ya, cada jugador no quiere ganar completamente, sino evitar que lo derroten. Sus reacciones y cálculos están orientados en el sentido de evitar las ganancias del contrario y de mitigar los daños propios. Dice el autor a este propósito:

La expresión *motivación mixta* no debe evocar alguna confusión en las preferencias, sino señalar la ambivalencia de las relaciones existentes entre los jugadores, la mezcla de dependencia recíproca y de conflicto; además, la complejidad del comportamiento de adversarios-socios. La expresión *suma non-nulla* (suma no-cero) se refiere al carácter mixto del juego y a la existencia de un interés común. En fin, a la vez porque dicha expresión da cuenta de la naturaleza del problema y de las actividades que de él se derivan; la invocación *juego de coordinación* nos parece particularmente apropiada para designar una situación correspondiente a una puesta en común perfecta de intereses. (Schelling, 1986, p. 119).

En consecuencia, surge una mezcla de motivaciones, la de estrategias condicionadas por las del adversario; y la de calcular en dichas estrategias el menor daño posible, en el campo propio. De esa manera, la *suma mixta* podría entenderse también como la superposición de dos lógicas, la de marchar hacia la intensificación del conflicto, y, al contrario, la de desescalar este último en aras de abrir seriamente el horizonte de la paz; al menos, de caminar hacia cualquier variedad de *entente* entre los adversarios. Era también algo que postulaba la teoría moderna de la guerra, aquella que hace prevalecer la política sobre las armas.

La movilización de recursos

Otra perspectiva conceptual, surgida en el campo de la sociología, que puede marcar senderos importantes para comprender el desarrollo de los conflictos, es la que habla de la *movilización de recursos*, sobre todo en la perspectiva planteada por los análisis de Anthony Oberschall (2007, 2017). En su crecimiento, en su expansión, en la agitación permanente de los intercambios que realizan sus agentes, la sociedad experimenta el movimiento de los recursos que brotan en su seno; esto es, su incremento, su consolidación e influencia; su desplazamiento de unas manos a otras.

Los recursos son valores de distinto orden —bienes o servicios o símbolos—, tal como lo ha anotado Etzioni (1968), que por alguna causa están en poder de los individuos y representan un beneficio o una ventaja para incidir sobre la voluntad de los demás. Significan algo con lo que logran potenciar su acción frente a otros.

Hay obviamente recursos de carácter económico, político, cultural y comunicacional; también están los que pertenecen a la capacidad de hacer circular los imaginarios y las representaciones simbólicas. Ayudan además a perfilar con eficacia un liderazgo frente a colectivos de personas en el orden social.

Recursos como la fuerza, que Charles Tilly incorpora en sus estudios sobre diversos conflictos, los que tiene en cuenta en su libro *Contentious politics* (2007) —en el que por cierto también incluye la identidad como un elemento de análisis—. O, por otra parte, la influencia o la capacidad de emitir mensajes, todo lo cual contribuye a definir relaciones de poder.

La conformación de estos recursos implica un proceso de apropiación en el curso de su producción y distribución, tal como sucede con la educación o la riqueza. Este fenómeno de la apropiación implica transformaciones sociales y tensiones en las estructuras de distribución de los medios con los que llegan a contar los individuos.

La movilización de recursos, o el proceso de su apropiación por los individuos, supone la existencia de fenómenos de movilidad social; esto es, implica cambios de estatus en muchos de ellos; fenómenos de ascenso por la conquista de nuevas posiciones, nacidas por ejemplo de mejores ingresos, de empleo o de una formación profesional. En todo caso, de condiciones mejores que las de la generación que precedió a esos individuos, ahora en posesión de más y mejores recursos.

La disponibilidad de ellos proporciona una base de apoyo superior a la que otros tuvieron en el pasado, para la organización y para una mejor articulación con las redes de solidaridad que se tejen en distintos campos de la sociedad. Los ingresos, la vivienda, el empleo y la formación refuerzan esas redes de solidaridad y esa articulación social, lo cual conduce a los individuos a una mayor visualización de sus necesidades y a una más grande capacidad de movilización en torno de sus intereses. La razón no es otra que el hecho de ya no estar tan aplastados por las condiciones de una marginalidad extrema, situación esta que se convierte en un escollo mayor para la estructuración de intereses, así mismo, para una conciencia más aguda sobre los mismos, y para esbozar horizontes de transformación.

Son precisamente los agentes sociales que han experimentado procesos de apropiación de recursos y movilidad social, los que encuentran plataformas complejas para convertirse en comunidades dotadas de intereses, de programas y simbologías compartidas, desde las cuales naturalmente vertebran sus movilizaciones en el marco de los conflictos sociales.

Muchos de estos últimos, que cuentan con movilizaciones importantes, parten de la *acción colectiva* y han implicado la acumulación de recursos nuevos, a partir de los cuales surgen expectativas inéditas, capacidades de participación, también la formulación de objetivos y el anudamiento de redes de apoyo.

En otras palabras: muchos de los conflictos sociales, violentos o pacíficos, se explican por las potencialidades surgidas en distintos sectores sociales, a raíz del poder alcanzado en comparación con sus antiguas carencias.

En la movilización de recursos aparece también la disputa por ellos, en razón de una pésima distribución en el sistema de asignación y ante todo por la presencia de unas instituciones frágiles que no llegan a garantizar la distribución adecuada y proporcionada de recursos. Las cosas se ponen peores si además se evidencia una ausencia del Estado, incapaz de enfrentar con eficacia la producción y apropiación de recursos ilegales, a la vez supremamente rentables, situación enrevesada que da paso a conflictos de una violencia múltiple e intensa, apoyada en un capitalismo aventurero y salvaje.

II. El conflicto y la correlación de fuerzas

Desde 1982 crece el volumen de las fuerzas guerrilleras: aumenta el reclutamiento de sus tropas, se amplían sus frentes de combate y la presencia territorial se multiplica. Su crecimiento coincide con el aprovechamiento de los flujos financieros provenientes del narcotráfico, mientras el incremento de sus acciones tiene lugar en medio de una difusión incontrolable de las violencias, asociadas ellas de una u otra manera con el control de las rentas en las economías ilegales.

El ascenso táctico de las FARC

Las estructuras en crecimiento de las fuerzas subversivas, particularmente de las FARC, consiguieron su pico más alto entre 1996 y 1998, con su capacidad de ataque, ilustrada de manera brutal con el asalto a guarniciones militares y puestos de policía, como en los casos de Las Delicias, Mapiripán y Patascoy, episodios en los que se puso de manifiesto la mayor potencia de fuego, la movilización relativamente masiva de combatientes y su malhadado poder para encarcelar en las retaguardias selváticas a los prisioneros, una forma terrible de desmoralizar al Estado y a la sociedad civil.

Organización y ofensiva táctica fueron dos situaciones que se anudaron en la dirección de un ascenso estratégico, el cual quedó confirmado con la toma de Mitú en noviembre de 1998, una operación temeraria, que, sin embargo, tuvo un resultado agri dulce para el contingente guerrillero, pues este último terminó siendo rechazado por los refuerzos de la Fuerza Pública que llegaron para desalojar a los ocupantes, en cuyas manos, de todas maneras, quedó secuestrado un grupo importante de cautivos.

Fue una especie de preámbulo para las conversaciones de paz en El Caguán, una suerte de pausa, no propiamente una tregua; pausa que estaba implicada en la delimitación de una amplia zona de distensión que fue destinada a las conversaciones y por tanto sustraída a cualquier acción militar del Estado, aunque en el resto del país se mantuviera el enfrentamiento bélico. La zona muy pronto se reveló como una concesión exagerada por parte del Gobierno de entonces, no ya meramente improcedente sino francamente insensata.

El fracaso de este intento, incierto y caótico, de conversaciones con miras a la paz abrió el comienzo de una ofensiva de parte del Estado contra las FARC, con las cuales ensayó un acercamiento, pero a las que terminó debilitando con los ataques a los que las sometió, precisamente cuando dicha guerrilla había crecido más y en los momentos en los que se tenía mayor confianza para sostener combates —quizá más de la cuenta—.

Al crecimiento del aparato militar del Estado, se agregó la modernización de sus dispositivos militares, como la aviación y la inteligencia electrónica, lo cual se tradujo en una mayor capacidad táctica para presionar a las fuerzas guerrilleras y dismantelar sus instalaciones y centros de concentración.

El empuje y la respuesta del Estado

Entre el año 2002 y el 2010 dicha contraofensiva fue sostenida con una presencia mayor de los batallones oficiales, con los de la selva y los de alta montaña; además, con una voluntad más decidida en el combate contra los insurgentes, lo cual aportaba un mayor peso del elemento *moral*, el que refleja el ánimo y la convicción. Con unas operaciones más sistemáticas de los bombardeos aéreos, el conjunto de las Fuerzas Armadas consiguió desorganizar los Frentes más importantes de la guerrilla y obligarlos a la disgregación territorial de los contingentes. El rescate, como efecto de las operaciones oficiales, de muchos de los secuestrados en manos de los insurgentes, terminó por darles golpes demoledores en el plano moral y simbólico. El debilitamiento en el orden táctico se hizo patente.

Con la liberación de los secuestrados y el acoso de los bombardeos, las fuerzas del Estado conseguían asegurar las condiciones morales de la guerra, las de la confianza y la voluntad. Entretanto, con la dispersión de las fuerzas guerrilleras, lograban revertir la relación en el nivel táctico, todo ello en medio de las operaciones militares lanzadas para dejar sin capacidad ofensiva a los guerrilleros en el terreno de los combates.

La presión que en todos los terrenos desplegaron las Fuerzas Armadas contra las FARC, neutralizaron primero su plan de hostilidades y luego las obligaron a un repliegue al que tuvieron que acudir bajo la modalidad de pequeñas unidades guerrilleras con ocupación territorial fragmentada y movimientos de carácter defensivo. Esta situación las condujo, en un lapso de cuatro o cinco años, a un

cambio sensible en el estado de sus fuerzas dentro del conflicto armado, el que de ese modo entró en una nueva etapa decisiva para que se iniciara el proceso de negociaciones.

III. Cambio en el equilibrio estratégico

La correlación de fuerzas cambió y simultáneamente se modificó el peso correspondiente al nivel de la táctica y de la estrategia, algo que por supuesto vino acompañado por alteraciones en las dinámicas de la ofensiva y la defensiva.

En general, la relación de fuerzas pasó a ser completamente favorable al Estado. Esta nueva correlación transitó sin embargo de un modo particularmente distinto en el caso de cada uno de esos niveles, el de la táctica y el de la estrategia.

Se modifican las fuerzas en el nivel táctico y en el estratégico

Durante los cuarenta años anteriores, el Estado conservó la supremacía estratégica, medida en términos militares, territoriales, políticos y culturales. Con todo, la guerrilla inscrita en una evidente desventaja estratégica había conseguido avances tácticos indudables. Durante los años noventa patentó una ventaja táctica que tomó forma a través de su presencia en importantes regiones; así mismo, en la profusión de sus reclutamientos, en la creación de santuarios guerrilleros casi inexpugnables, en una manifiesta capacidad financiera y en una potencia inédita de fuego.

Estas ventajas permitieron a las FARC, habituadas a la vida de retaguardia y a preservarse en una cultura prevalemente defensiva, pasar a un sistema sostenido de ofensivas, que se manifestaba en el asalto a cuarteles y en hostilidades sostenidas contra la sociedad civil, cuyo escenario eran las carreteras y las inmediaciones de algunas grandes ciudades.

En las nuevas condiciones del enfrentamiento bélico, la ofensiva guerrillera vio invertida su dinámica y regresó a una disposición puramente defensiva. En consecuencia, las FARC vieron cómo se deshacían sus ventajas, las cuales se transfiguraron en evidentes desventajas tácticas, como fue su migración hacia selvas y cordones periféricos, muy cerca de las fronteras, lejos ya de los principales centros urbanos; así mismo, se hizo evidente la inestabilidad e inseguridad de sus campamentos, ahora lugares frágiles e inciertos, susceptibles de ser fácilmente detectados por los instrumentos electrónicos de la aviación militar.

La fuerza del Estado que antes, como era natural, solo gozaba de una ventaja estratégica, nacida de las condiciones estructurales de la economía, del dominio del mundo urbano y de un poder político, claramente institucionalizado, ahora sumaba las nuevas ventajas tácticas, producto del crecimiento de su aparato militar, del refinamiento de su inteligencia y también de un discurso que rodeaba de legitimidad las operaciones militares, como si fueran una necesidad aceptada por la opinión pública.

La guerrilla, en cambio, que ya adolecía de una desventaja estratégica, experimentó además una relativa derrota táctica, a la que se agregó el golpe que sufrió —operativo y simbólico— al ver caer a tres de sus comandantes: “Raúl Reyes”, “El Mono Jojoy” e “Iván Ríos”, pertenecientes todos al Secretariado Político, una instancia antes intocable.

Los reveses tácticos tuvieron alcances estratégicamente negativos para la guerrilla. Su pretensión de pasar a una guerra de posiciones se vio frustrada al tener que regresar a las guerrillas móviles. Con lo cual, además, se vinieron abajo las operaciones militares en las que movilizaba contingentes muy amplios de guerrilleros para realizar tomas de cuarteles. Así, cualquier posibilidad de mantener una *zona liberada* o de ocupar al menos transitoriamente una ciudad mediana (mucho menos una gran capital) se desvaneció de pronto. En el horizonte quedó borrado cualquier triunfo estratégico. Además, las ilusiones de una eventual toma revolucionaria del poder se convertían en cosa del pasado, por muy curtidos que estuvieran los comandantes insurrectos en el ejercicio de la *guerra prolongada*, y por más que guardaran siempre la esperanza de que el tiempo largo caminaría en su favor.

Cuando una guerrilla tiene la posibilidad de crecer y de minar la acción del Estado, puede mantenerse incólume en la perspectiva de adelantar su lucha. Pero, si habiendo crecido, se ve obligada a retroceder, puede entender que sus derrotas se deben a las operaciones de un enemigo que ha recargado sus baterías, que se ha modernizado, y que transitoriamente lo somete a una dura presión, por lo que es mejor replegarse y esperar. O también puede aceptar que el retroceso va a ser estructural con un debilitamiento duradero y que su crecimiento anterior ya había tocado techo. Quizá perciba también una saturación en el desarrollo táctico, en el sentido de que no sea posible transformarlo en otra etapa estratégica, la que esperaba para dejar definitivamente de ser guerrilla y convertirse en un ejército equiparable al del Estado, perspectiva que se desvanecía de pronto.

Después de que las FARC crecieran entre 1982 y 2002, en el control territorial, en efectivos humanos y en capacidad de fuego, tropezaron con dos obstáculos insalvables: primero, la ofensiva militar de un Estado repotenciado; y segundo, el crecimiento económico, político y cultural de una sociedad cada vez más urbana, en la que la comunidad política mantuvo, mal que bien, su capacidad de renovarse; una sociedad en la que por cierto las clases medias se ampliaban y en la que los nexos culturales entre sus ciudadanos se multiplicaban.

En otras palabras, se encontró con dos factores difíciles de flanquear, el de la superioridad táctica (ya no solo estratégica) de las Fuerzas Armadas; y el de una *hegemonía*, para hablar en términos de Gramsci, de carácter cultural, económico y ciudadano, emanada desde la sociedad central dominante.

Se avizoraba el entendimiento entre las partes

En esas condiciones, surgía la posibilidad de un acercamiento entre los dos bandos enemigos, en el sentido de una solución negociada, aunque en ese determinado momento nadie pudiera tener una conciencia plena de lo que significaban las nuevas circunstancias.

Obturado el camino para un salto estratégico de la guerrilla, la vigencia de su proyecto terminaba por tambalearse seriamente. En cierto sentido, se desfondaba, lo cual significaba un costo ideológico y militar irreparable. La causa final de un triunfo revolucionario se quedaba sin ningún sustento, lo que dejaba a la acción guerrillera sin piso.

Sin embargo, las FARC conservaban todavía un componente político en la orientación de su acción; no solo eran un agente social que brotaba de la fragmentación en el mundo rural y de la colonización campesina, también desde sus orígenes se habían planteado como alternativa de poder y levantado banderas caracterizadamente políticas, como la eliminación del *estado de sitio* y del ‘monopolio bipartidista’.

Con el correr de sus actuaciones habían integrado una mezcla de elementos contradictorios y explosivos en términos de violencia guerrillera. Incorporaban, como ‘proyecto’, elementos ideológicos y sociales, un agregado cuyo resultado ha sido casi siempre la radicalización en términos de lucha de clases; así mismo, integraban elementos delincuenciales del capitalismo salvaje como el narcotráfico, verdadero atentado contra cualquier ética revolucionaria. Con todo, nunca abandonaron la línea de su lucha por el poder como una fuerza alternativa, lo que por ejemplo se ponía en evidencia en las treguas que decretaban por las épocas electorales o también en su discurso programático.

Este componente, el de la razón política —destacado por Clausewitz y Aron como un factor favorable a la paz—, afloraba entonces como un elemento esperanzador para abrir algún margen en el sentido de una negociación y finalmente de un proceso que les permitiera concebirse como un partido político, si al mismo tiempo desplazaban a un segundo lugar el radicalismo ideológico de clase y la criminalidad financiera, atentatoria por cierto contra la dignidad humana como en el caso de los secuestros.

Pues bien, el repliegue a las zonas fronterizas del país, el retroceso estratégico y la dispersión en pequeños contingentes, no necesariamente son factores suficientes para que una fuerza insurgente renuncie a la guerra. Es cierto.

Sin embargo, el hecho de que esto acontezca después de cincuenta años de resistencia armada y luego de un ascenso en todos los frentes de su acción militar, se convertía en una circunstancia que podría inducir a la comandancia guerrillera

a entrever el horizonte de un cambio radical de estrategia, habida cuenta de la imposibilidad de la toma del poder por medio de la lucha armada.

IV. La negociación o el juego de suma mixta

Ahora bien, seguramente no era aún la hora propicia para una cesación inmediata del prolongado alzamiento, pues, por otra parte, las estructuras guerrilleras, a pesar de sus descensos tácticos y sus reveses, conservaban una implantación territorial considerable, sin olvidar la circunstancia de contar con unos 15 000 insurgentes, después del retroceso y las deserciones que sufrieron a partir del momento en que alcanzaron muy seguramente el pico de más de 20 000 individuos en armas, hombres y mujeres.

Las FARC sufren golpes y pierden la guerra de posiciones

Ciertamente las FARC habían sufrido golpes materiales y simbólicos: el rescate de muchos secuestrados, como efecto de las acciones que la Policía y el Ejército emprendieron contra esta práctica ignominiosa de la guerrilla fueron hechos que pusieron en evidencia la vulnerabilidad de la retaguardia del grupo insurrecto, encargada de conservar sus cárceles en la selva. Sobre todo, tuvo que encajar el abatimiento de tres miembros de su Secretariado Político, antes de que al final fuera dado de baja su máximo comandante, “Alfonso Cano”.

Aun así, pasaron ocho años desde cuando uno de sus mayores dirigentes, “Raúl Reyes”, fuera muerto en un bombardeo contra su campamento, hasta la firma de una paz que se anunciaba como un acontecimiento posible luego de los retrocesos estratégicos de la guerrilla.

Las FARC conservaban muchos de sus hombres y de sus Frentes, pero habían perdido algo sustancial en términos estratégicos; esto es, experimentaron un debilitamiento en la *guerra de movimientos* y tropezaron con la imposibilidad de acceder a una *guerra de posiciones*, tal como las describe en sus escritos militares Mao TseTung (1970). Ya no pudieron estructurar un ejército, capaz de repetir acciones mediante la movilización de grandes contingentes en la realización de sus ataques militares; y menos implantarse en posiciones inexpugnables desde las que desintegraran las posiciones de las Fuerzas Armadas.

En tales condiciones, los comandantes podían pensar en una tradicional *guerra de guerrillas* indefinida pero no ya en la toma del poder, ni siquiera en el control territorial de una zona importante del país.

Sería una guerra de guerrillas, cuyos eventuales triunfos, fragmentados y localizados, jamás podrían traducirse en avanzadas estratégicas. Era como si tuvieran que seguir *perdiendo*, aún en los momentos en que *ganaran*.

Con todo, la guerrilla logró una recuperación visible. En medio de su repliegue y dispersión, los alzados en armas volvieron a una especie de ofensiva en el contexto de su defensiva general, lo cual se plasmó en una táctica de hostilizaciones militares contra las fuerzas del Estado y contra la sociedad civil. Para 2012 ya se contaban por cientos los actos de hostilidad en distintas regiones del país. Era el retorno a la vieja táctica subversiva del desgaste como forma incipiente para debilitar a un enemigo sólido.

El flujo de hostilizaciones múltiples ya no podría derrotar al Estado, pero lo ponía ante el parangón de tener que someterse a una interminable ofensiva contra la guerrilla, ofensiva que estaría más llamada a controlar sus avances que a desintegrarla de modo definitivo.

Beneficios proporcionalmente negativos

En un conflicto asimétrico como el que se desarrollaba en Colombia, dentro de una guerra de baja intensidad: el retroceso de la guerrilla y la dificultad del Estado para derrotarla totalmente, condujeron la correlación de fuerzas a una situación singular, la de que cualquier avance que tuviera uno de los dos polos de la 'guerra' significaría un progreso con costos mayores a las ganancias representadas en sus respectivos triunfos.

En adelante, habría victorias en cada lado del conflicto, pero al mismo tiempo el costo y el desgaste serían considerablemente mayores que los beneficios. No habría pues una relación de *suma cero* en los triunfos del uno y en las derrotas del otro. Las victorias estratégicas del Estado podrían ser respondidas en medio de una guerra de hostilidades por triunfos al menudeo en el plano táctico de la organización subversiva.

En resumidas cuentas, el Estado y sus Fuerzas Armadas entraban en una situación de guerra en la que sus ganancias serían proporcionalmente negativas por los costos representados en una prolongación del conflicto, habiéndolo ganado ya, estratégicamente hablando. A su turno, la guerrilla podría seguir con sus hostilizaciones persistentes pero sus ganancias en ese nivel representarían siempre una proporción negativa de su crecimiento, por el hecho de que tenía cerrado el camino para cualquier salto estratégico que pretendiera.

Este marco de incrementos potencialmente negativos generó el conjunto de factores propiciatorios de un entendimiento mínimo para iniciar unas negociaciones de paz.

Las guerras, y dentro de ellas los conflictos armados de baja intensidad, casi siempre arrastran en sus lógicas internas con márgenes favorables a una *pausa* en los combates o para establecer conversaciones que permitan algunos acercamientos mutuos.

Esas circunstancias resultan no necesariamente de la generosidad o el altruismo de alguna de las partes del conflicto; más bien son el efecto de que estas últimas contemplen sus intereses y observen la balanza de sus ganancias y pérdidas, para visualizar la posibilidad de la distensión o en todo caso, de una aproximación entre ellas.

Así lo ha observado la teoría de los juegos, en la línea de la *suma de motivación mixta*, como contraposición frente a la *suma cero*. El juego de *suma mixta* se separa de la lógica que solo piensa en un triunfo o en una derrota totales. Más bien, los contrincantes llegan a admitir ciertas pérdidas, con la condición de obtener algunas ganancias nada despreciables.

A la guerrilla se le cierran las puertas del poder por la vía armada

Una guerrilla derrotada estratégicamente podría pensar (como en efecto sucedió) en abandonar la pretensión del poder (una pérdida) a cambio de conseguir algunas ganancias con su transformación en un partido político que lucha en la legalidad para seguir defendiendo su causa (una ganancia).

El Estado, por su lado, podría renunciar a una victoria total y a imponer completamente su justicia sobre el retador subversivo (lo que en cierta medida sería una pérdida); pero podría obtener en cambio la ganancia de la paz, un bien inestimable en la función de garantizar la seguridad de los ciudadanos y de materializar por fin su condición soberana, como el ente que monopoliza la fuerza legítima.

En el horizonte de esa doble motivación, se hizo posible que las estrategias de cada uno de los enemigos experimentaran un cambio decisivo. De la guerra, como única línea de acción en el enfrentamiento, se pasaba a dos lógicas simultáneas: la del enfrentamiento militar y la de las negociaciones con miras a la consecución de una paz definitiva. El enfrentamiento en el teatro militar sería acompañado ahora por el acercamiento y la mesa de negociaciones. Afloraban así las dos lógicas existentes en la guerra, la de la polarización bélica y el ascenso a los extremos, de una parte; y de otra, la lógica prevaleciente en el mundo de la práctica histórica, la que consulta las necesidades de cada uno de los enemigos. Esta última es la razón para abrir un espacio en donde quepa el entendimiento mutuo.

Surgían en forma simultánea dos líneas de frecuencia entre los dos contendientes: la del *conflicto* y la de la *cooperación*. Dependería de sus estrategias en la mesa y en el desarrollo de la agenda el hecho de que la lógica de la cooperación ganara terreno frente a la lógica del conflicto absoluto.

El marco para este entendimiento entre los enemigos a veces brinda la ocasión para la claudicación disimulada de una de las partes, si sus fuerzas están completamente diezmadas en los campos de batalla; y entonces, la mesa de negociación se convierte en la puesta en escena para un acuerdo de paz que en realidad es el registro de la derrota.

O también llega a ser una negociación, como intercambio de posiciones en las que cada una de las partes, que se sienta en la mesa, obtiene algo, a cambio de ceder en otras pretensiones, eso sí, a condición de que las partes del conflicto dejen de hacer hincapié en las diferencias ideológicas, morales o religiosas; mientras por el contrario se ocupan sobre todo de los intereses en su plan de reivindicaciones y de resultados, susceptibles de una materialización con base en su fuerza sobre el terreno, en su *bargaining power* y en la posibilidad que permite el contexto político, social y cultural. En otras palabras, las pretensiones deben estar apoyadas en peticiones intercambiables, socialmente viables y políticamente posibles.

La negociación despeja su camino

Para el 2011 y el 2012 se hizo claro que una negociación se convertiría en un proceso beneficioso para ambos enemigos, por los costos que acarrearía la prolongación del conflicto armado, algo distinto a lo que ocurrió en el 2000, cuando las FARC estuvieron convencidas de que su poderío les abriría el camino para un avance estratégico.

Un obstáculo para el adelantamiento de las conversaciones iniciales estuvo constituido sin duda por la muerte de “Alfonso Cano”, el primer comandante de la guerrilla, que en esa calidad fue abatido por las Fuerzas Armadas mientras hacía una marcha apurada entre las montañas de Tolima y Cauca. Las conversaciones continuaron a pesar de este golpe contra el grupo insurrecto, a pesar de lo que él significaba como derrota moral entre sus colegas del Secretariado.

Su decisión de continuar con los acercamientos después de un acontecimiento que los lesionaba en lo más profundo y que en otro momento hubiera despertado su sed de venganza, confirmaba la nueva posición acerca de la necesidad de negociar y de ensayar una línea estratégica nueva, quizá la de cambiar la guerra por la sola acción política.

Habría al parecer una convergencia, desde ángulos estratégicos distintos, en el sentido de disminuir la lógica que se apoya en el uso de la fuerza frente a la lógica del entendimiento.

La voluntad hacia la negociación, pese al camino pedregoso por recorrer, era compartida por la dirigencia de los dos polos, no importa si se trataba de dos bloques no enfrentados simétricamente, sino dentro de un conflicto interno asimétrico, el cual de todas maneras supone un choque a muerte prolongado.

El sector de las élites que controlaba el Gobierno y que disponía de amplias mayorías en el Congreso, parecía sensible a las negociaciones, aunque naturalmente quería aprender de las lecciones pasadas en el sentido de no crear una zona de distensión; así mismo, de no aceptar una tregua militar de entrada y no permitir unas temáticas muy amplias y gaseosas como referentes para realizar las conversaciones.

El Acuerdo queda sellado

De esa manera, después de meses de exploración, de intermediación, de contactos y de acercamientos, las partes fijaron el compromiso explícito de marchar en el propósito insoslayable de rematarlo todo con un acuerdo de paz, pues de lo contrario no tendría sentido el proceso que iniciaban (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018a). Además, establecieron una agenda delimitada, con puntos de alcance realista, si era que estaban pensando en la construcción de acuerdos basados en intereses programáticos, que al mismo tiempo marcharan en el sentido del desarrollo del país, coincidencia esta que ayudaba a impulsar una negociación entre enemigos.

Esa negociación eventual enderezaría en la misma dirección el interés de uno de los contrincantes y las necesidades generales de la sociedad o del Estado, con lo cual podría acrecentarse la legitimidad y la viabilidad de las concesiones abordables en la mesa de conversación. Un ejemplo que podía ilustrar esta coincidencia era el de las reivindicaciones sobre la tierra, las cuales constituían simultáneamente una necesidad de justicia social en el país.

A este propósito, debemos destacar que por muy ilegítimas que fueran las acciones armadas de las FARC, tales como el secuestro, los asaltos o las extorsiones, de todos modos estábamos ante una guerrilla que conservaba en su programa la distribución de tierras para los campesinos que carecían de ellas.

En el proyecto y en la práctica de las FARC, a menudo deleznables, se integraban el narcotráfico, la violencia ilegítima, la resistencia campesina, la reivindicación social y la aspiración política.

En la acción militar, el narcotráfico oscurecía la reivindicación campesina. Por otra parte, la ideología opacaba la aspiración política. Y la violencia junto con el crimen desvirtuaba la resistencia social y política.

La posibilidad de abrir un proceso de negociación permitía que resurgiera el proyecto político y el social, como componentes centrales, antes desplazados a un plano subordinado por la violencia y por los atentados contra la dignidad humana.

La emergencia nuevamente de la esfera social y política, por encima del delito y la ideología, facilitaban en el marco de una negociación lo que es decisivo en ella, a saber, el intercambio de concesiones, ese *quid pro quo* que abre la disponibilidad para que ambas partes cedan; de modo que ratifiquen el intercambio de intereses sin que por ello renuncien a sus posiciones ideológicas o a las razones básicas de su existencia. Así se procedió a un buen negocio para ambas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018b).

La tierra, la justicia y la acción política pasaban a ser elementos importantes, en cuyo alrededor se constituían nodos para la negociación, claro, también para las tensiones, pero en todo caso para las concesiones mutuas; a fin de desatar situaciones cerradas y dar paso a nuevas relaciones, más susceptibles de convertirse en acuerdos.

La tierra, en términos sociales, podría ser la razón de un cambio propiciado por el Estado y que al mismo tiempo diera satisfacción a un anhelo viejo de la guerrilla, y por cierto, de los campesinos. La justicia, como castigo relativamente suave frente a los crímenes de los insurrectos podría erigirse en el motivo de una concesión estatal a fin de viabilizar la paz, si a cambio de la suavidad en las penas los guerrilleros reconocían sus crímenes, ayudaban al esclarecimiento de estos y se comprometían con la reivindicación de las víctimas. Finalmente, procedería la acción política, la cual tendría que ver con la reintegración de los subversivos a la sociedad bajo la condición suprema del abandono de las armas.

En todos estos terrenos era posible el intercambio de concesiones, si a ambas partes las asistía la voluntad de hacer el tránsito de la guerra a la paz, de la acción armada a la política.

En la negociación, un proceso que duró cuatro años, el componente social —algo de importancia decisiva por tratarse de una guerrilla con raíces campesinas— lo proporcionó el punto acordado acerca de una suerte de reforma rural por medio de la cual el Estado debía adquirir tierras para su redistribución durante un lapso determinado.

El elemento atinente a lo moral y la justicia —muy difícil en los tiempos que corren por la imposibilidad de las amnistías generales— fue tramitado y solventado mediante la aplicación de una justicia efectiva pero blanda para los insurrectos, con penas sin prisión intramural; eso sí, a cambio de que reconocieran la verdad y contribuyeran a ella, de que indemnizaran a las víctimas y aceptaran la no-repetición de las acciones violentas que conducen a la comisión de sus crímenes.

El componente político lo integraban la terminación de la guerra, el abandono y la entrega de las armas por parte de los insurrectos, y su transformación en partido legal, en cuya inserción a una vida ciudadana y pacífica debería intervenir el Estado, facilitando la protección en las zonas territoriales a los excombatientes para que las habitaran y adelantaran proyectos productivos.

En estas concesiones mutuas —que no alteraban las razones ideológicas de cada una de las partes— radicó el núcleo duro de un proceso que puso punto final a un conflicto armado entre las denominadas FARC y el Estado colombiano: casi 14 000 individuos —hombre y mujeres— pertenecientes a esta guerrilla hicieron entrega formal de sus armas a los delegados de las Naciones Unidas. Su

dirección nacional procedió a organizar la Conferencia respectiva para que fuera autorizado el tránsito a la paz; y también una Asamblea en los llanos del Yará, referente territorial histórico, con toda la así llamada *guerrillerada*, a fin de sellar con un toque de participación de las bases la voluntad de abandonar el alzamiento armado y dar el paso definitivo hacia la paz. Por último, las partes firmaron el acuerdo en 2016, primero en Cartagena y luego en el Teatro Colón de Bogotá.

V. Las dificultades de la paz

En el entretanto, el presidente de entonces, Juan Manuel Santos, probó la osadía de convocar un plebiscito por la paz como condición para revalidar el acuerdo, con tan mala fortuna que, aunque por estrecho margen, le fue adverso. Ante esta circunstancia, no tuvo más remedio que, forzando un poco las cosas y previa consulta con la oposición ganadora, introducir algunas modificaciones al acuerdo pasadas por el tamiz de unas nuevas conversaciones con los líderes de la antigua guerrilla, quienes ya no estaban en situación de cerrarle el paso a estas modificaciones, luego de los resultados negativos del plebiscito.

Acto seguido, el presidente de la República, en un giro no muy ortodoxo en las decisiones políticas, pero amparado por el interés supremo de la paz, cambió el escenario de revalidación legal del acuerdo. Lo desplazó del constituyente primario (plebiscito) al Congreso, instancia de la representación del pueblo.

Todo ello terminó en una ratificación de orden político y legal que por otra parte abrió el camino para que esta misma instancia democrática, terreno de las decisiones políticas, en las que el Gobierno gozaba de amplias mayorías, iniciara casi a marchas forzadas la aprobación de las leyes que daban desarrollo al Acuerdo, las que lo implementaban y le daban vida para que no se convirtiera en letra muerta.

Y era a marchas forzadas, porque el Congreso, a propuesta del Gobierno, adoptó el modelo del *fast track*, a fin de agilizar los debates y la aprobación de tales leyes, incluidos los *Actos Legislativos* (reformas constitucionales) requeridos.

¿Consolidación o crisis de la paz?

Luego de que en el 2021 se cumplieran cinco años de la firma del Acuerdo de Paz en el Teatro Colón de Bogotá, 13 000 excombatientes permanecían leales al compromiso, mediante su abandono de las armas; muchos de ellos viven aún en los Espacios Territoriales de Reinserción. Obviamente otros ya están en sus casas de familia. Se han mantenido firmes, pero también es cierto que casi 300 de ellos han sido asesinados, según lo constatado por el delegado de las Naciones Unidas.

Un gran porcentaje —la inmensa mayoría—, bajo la dirección de sus antiguos comandantes, pertenecen al Partido Comunes, fundado como una forma de identidad y de organización política, al igual que para el ejercicio de la representación,

tanto en el Senado como en la Cámara, cuerpos colegiados en los que actúan cinco exponentes del partido de los excombatientes.

Por otra parte, la mayoría del antiguo Secretariado se ha convertido en garantía de fidelidad al Acuerdo, algo que dichos individuos han reconfirmado, a propósito de los cinco años de la existencia de este último, manifestando que nunca más volverán a la guerra, un compromiso al parecer sagrado, por el tono de las palabras con las que reitera el juramento Rodrigo Londoño, el último primer comandante en la guerra y el actual dirigente del partido legal. Por supuesto, se trata de una afirmación que no impide las contradicciones dentro de la dirección de dicho partido, personificadas sobre todo por la antigua dirigente Victoria Sandino, crítica de las posiciones oficiales de esta organización.

En todo caso, Londoño —llamado en su época “Timochenko”— lo ha dicho una y otra vez: “¡Jamás volveremos a combatir con las armas, solo lo haremos con las palabras!”.

Corresponde todo ello a la promesa establecida en el Acuerdo y fijada en el sistema de justicia (JES) que de él se derivó, la de que el propósito es la paz y la de que la no-repetición en el caso de la violencia y los delitos atroces constituye propósitos centrales para la reincorporación a la vida civil.

Surgen las disidencias

La observancia de estos compromisos por la mayoría de los antiguos guerrilleros es la garantía de que el Acuerdo tiene por delante el horizonte de una larga duración, en tanto ejercicio exitoso de la paz y modelo de negociación, amparado por las Naciones Unidas y apoyado por buena parte de la llamada comunidad internacional.

Sin embargo, no todo el antiguo Secretariado de las FARC, tampoco todo su Estado Mayor, se ha mantenido en los compromisos de la paz y mucho menos en la obligación de la no-repetición. Varios de los dirigentes de la organización subversiva volvieron muy pronto, como diría Jack London, al *‘llamado de la selva’*, para luego renunciar desafortunadamente a la bella expresión acuñada por Ernest Hemingway: *‘El adiós a las armas’*. Volvieron a la guerra en una actitud de deslealtad con la paz firmada, organizándose en *disidencias*, con el fin de levantar nuevos aparatos armados, animados por la pretensión de reeditar el proyecto guerrillero.

No se había firmado aún el Acuerdo, aunque ya todo estaba enmarcado en un consenso general, cuando un jefe del Estado Mayor, y por más señas, miembro de la comisión negociadora, se reveló contra el proceso y regresó al monte para reorganizar los contingentes bajo su mando en territorios del Guaviare; allí donde antes había sentado sus reales.

Ya firmado el Acuerdo, no se había secado aún su tinta sobre el papel, cuando el jefe negociador de la guerrilla, uno de sus principales comandantes militares y quien había sacado individualmente la mayor votación entre las bases, mostró sus fuertes discrepancias frente a lo que él mismo había firmado, ese histórico documento, respecto del cual muy rápido empezó a mostrar su arrepentimiento.

Luego de una oscura operación de la Administración de Control de Drogas del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) encaminada a descubrir posibles movidas en algunos de los antiguos jefes guerrilleros, que quizá los vinculara al narcotráfico, con posterioridad a la firma de la paz en el 2016, este alto jerarca guerrillero regresó a las selvas del Caquetá; claro, sin desertar aún del compromiso que ofrecía el Acuerdo, pero desde donde anunció un distanciamiento cada vez más grande. No pasó mucho tiempo hasta cuando declaró, escoltado por otros jefes del viejo Estado Mayor, la creación de una guerrilla, la *Segunda Marquetalia*, probablemente desde un campamento en las fronteras con Venezuela.

De esa forma, con una puesta en escena en la que todos los individuos allí presentes estaban super-armados, era lanzada otra *disidencia*, esta vez con la aspiración de trazar un hilo de unión con las tradiciones de la resistencia campesina armada, la de los años cincuenta del siglo XX.

En el tránsito hacia la paz se desgajaban, o mejor se descabalgaban, dos disidencias —por cierto, sin ninguna concertación entre ellas— que lógicamente le quitaban su carácter monolítico al nuevo partido, salido de una guerrilla que en los tiempos del conflicto armado mostró paradójicamente disciplina y unidad.

Las dos disidencias armadas, la del Guaviare y la de la frontera con Venezuela, sin contar con la que existe en la frontera con Ecuador, todas ellas vigentes, le restan indudablemente sentido al carácter unitario de ese paso fundamental de una guerrilla que era movimiento armado, a un movimiento político que quiere construir la paz. Al fin y al cabo, cada una de ellas, sobre todo la segunda, tienen como jefes a cabezas visibles de la antigua organización insurrecta.

Pero su emergencia, como nuevas estructuras armadas, no alcanza a descomponer el proceso de paz, no lo destruye. Su influencia como un proyecto político-militar es aún marginal. Por lo demás es difícil que ocupen en el imaginario colectivo el espacio de las antiguas FARC.

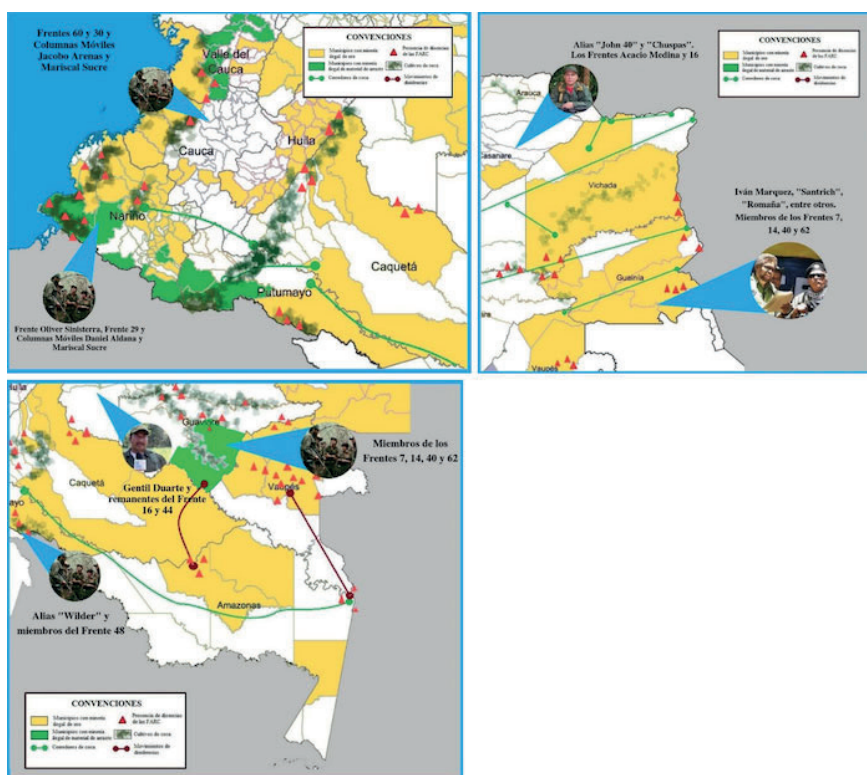
Ahora bien, eso no quiere decir que no crezcan en su condición de aparato militar. De hecho, en el lapso de muy pocos años, no más de tres, han experimentado una expansión que se mide en el reclutamiento de efectivos humanos.

En esa dirección orientamos el análisis hace tres años, cuando en *Razón Pública*, señalábamos:

La movilización de recursos ilegales y las débiles y dispersas estructuras sociales —que fueron motor del antiguo crecimiento guerrillero— podrían permitir que las disidencias armadas mantuvieran sus acciones, aunque ya sin la convicción de encontrar un horizonte político para su rebeldía. (García, 16 de septiembre de 2019)

En el mismo artículo de *Razón Pública* hemos expuesto una cartografía de las disidencias (figura 1) para describir sus asentamientos y el control territorial del que disponen. Para entonces, aún estaba vivo “Jesús Santrich”.

Figura 1. Cartografía de las disidencias de las FARC para 2019



Fuente: Revista *Razón Pública* (García, 16 de septiembre de 2019).
Elaboración propia a partir de Fernández (2019), Restrepo (2019),
FIP (2018) y UNODC y Gobierno de Colombia (2019).

Vuelven a multiplicarse las violencias

Según un informe de INDEPAZ, titulado *Los focos del conflicto en Colombia* publicado en septiembre de 2021, las *disidencias* de las FARC, en su conjunto, ya cuentan con 5 000 hombres y mujeres en armas, regados en todo el país. Es algo que se

constituye en un factor de perturbación, con su implantación en distintas zonas, aunque no consiga todavía erigirse en un proyecto capaz de transmitir simbólicamente una identidad común.

Por cierto, su poder de atracción frente a los excombatientes existe evidentemente pero no se ha traducido en una desertión masiva de estos últimos.

Según el mismo estudio de INDEPAZ de los más de 5 000 efectivos pertenecientes a las distintas *disidencias*, solo unos 800 miembros provendrían de las antiguas FARC; el resto, más de 4 000, son el resultado de un reclutamiento nuevo.

Lo cual, por otra parte, no deja de descubrirse como un fenómeno preocupante. Y no deja de serlo por la facilidad con la que se reproduce el conflicto armado múltiple, aún después de un proceso de paz con alcances tan grandes, como los que tuvo el Acuerdo entre el Estado y las FARC.

Que las disidencias de esta guerrilla hayan reclutado apenas cinco años después del Acuerdo, 5 000 militantes armados, más de la tercera parte de los que dejaron las armas, casi todos nuevos guerrilleros, es un hecho que muestra que el orden social, fragmentado y excluyente deja espacios vacíos, favorables a la aparición de expresiones organizadas y violentas para la disputa por unos recursos que como los que provienen del narcotráfico brotan con relativa facilidad y son fuentes de una alta rentabilidad.

En esta apropiación de recursos —lo que incluye la captura de tales rentas por unas vías indirectas como los servicios prestados en seguridad y como la extorsión— surgen los grupos violentos casi como producto de una generación espontánea, como los hongos después de la lluvia. Claro está, que nacen y se reproducen, animados en realidad por estrategias perfectamente racionales, y después se fortalecen al capturar utilidades en el mercado violento de los recursos ilícitos.

Estas posibilidades de movilización de unos recursos ilícitos y de una rentabilidad financiera salvaje, siguen alimentando las violencias diversas, que actúan con lógicas mafiosas o delincuenciales de tipo normal y las de carácter guerrillero-ideológico.

No hay que olvidar, tal como lo presenta el informe en mención, que con todas estas organizaciones podría trazarse una cartografía de expresiones violentas, de las que participarían narcoparamilitares o grupos como el Clan del Golfo, Los Caparros o Los Rastrojos. Y también en otro plano, guerrillas como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o las ya mencionadas *disidencias* de las FARC.

Los cultivos y la producción de coca se han mantenido en niveles elevados en los últimos diez años; es una razón para comprender el hecho de que las condiciones favorables al surgimiento de aparatos armados no han disminuido.

En Urabá, en Chocó, en Cauca, en la costa nariñense, en Guaviare y en la frontera con Venezuela, se mantienen y reproducen los aparatos armados que bajo distintas lógicas capturan las rentas ilegales, mediante métodos basados en la violencia y el terror. Lo anterior se agudiza debido a las disputas entre ellos mismos por el control de los territorios, tanto los de implantación y producción como los de tránsito.

Es tan amplia su presencia y tan influyente en las perturbaciones del orden público, que el informe ya citado de INDEPAZ cifra la cantidad de hombres armados como parte de todas estas estructuras, en más de 10 000, un pequeño ejército; claro que dueño de una existencia fragmentada, con lógicas e instancias de dirección distintas, incluso criminalmente opuestas. No por ello menos letales y multiplicadoras de la violencia que continúa dañando el tejido social y la integración ciudadana.

Conclusiones

El Acuerdo de paz sellado entre las FARC y el Estado en el 2016 es un hecho de trascendencia histórica. Ha tenido un impacto político importante, pues dio por terminado un conflicto interno que alteraba de manera constante el orden público, que propiciaba otras violencias, y que impedía seriamente que el Estado consiguiera el monopolio de la fuerza legítima. Además, consiguió la categoría de Tratado de paz con alcances constitucionales, y que por cierto ha sido respaldado por la mayor parte de los países del mundo.

Dicho Tratado ha sido identificado por los principales agentes e instituciones del Estado como un medio para conseguir la paz efectiva, al menos con la guerrilla más antigua y más grande en efectivos humanos alzados en armas.

Ahora bien, que en muchos medios sociales y políticos se haya considerado este acuerdo como un instrumento para la paz, no quiere decir que haya acabado con las otras violencias, ni que él mismo haya cerrado completamente el ciclo de la guerra para todos sus antiguos dirigentes y combatientes, una parte de los cuales se ha plantado en una posición de disidencia, continuando con la existencia de grupos armados. Claro está que es difícil que estas disidencias logren darle vida, sobre todo simbólicamente, al viejo proyecto de las FARC.

Lo cierto, sin embargo, es el hecho de que con todo lo significativo e influyente que haya sido el proceso de paz, muchos de los territorios del país han seguido como escenarios para las violencias propiciadas por distintos grupos armados.

Las acciones repetidas de estos últimos y su implantación territorial son todavía la expresión de una disputa por el control de recursos, representados en las rentas de una producción y exportación de carácter lícito, como son los casos del

narcotráfico y la minería ilegal, actividades que prosperan en medio de la ausencia del Estado y la exclusión social.

Lo anterior quiere decir que ha habido en Colombia un proceso de paz de mucho realce, pero que continúan otras manifestaciones de violencia y de organizaciones armadas. Se trata de un fenómeno de coexistencia entre la paz negociada y otros conflictos armados, situación que reclama un esfuerzo de paz completa y una acción eficaz del Estado, como un proyecto renovado de sociedad.

Referencias

- Aron, R. (1984). *Guerra y paz entre las naciones (Paix et guerre entre les nations)*. Calmann-Levy.
- Aron, R. (1976). *Penser la guerre, Clausewitz*. Ediciones Gallimard.
- Clausewitz, C. (1972). *Arte y ciencia de la guerra*. Grijalbo.
- Etzioni, A. y E. (1968). *Los cambios sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- García, R. (16 de septiembre de 2019). Entre la tentación del fusil y la lealtad a la paz. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/entre-la-tentacion-del-fusil-y-la-lealtad-a-la-paz/>
- INDEPAZ. (septiembre de 2021). *Los focos del conflicto en Colombia*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>
- Mao TseTung. (1970). *Seis escritos militares del presidente Mao TseTung*. Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Oberschall, A. (2007). *Conflict and Peace Building in Divided Societies Responses to Ethnic Violence*. Routledge.
- Oberschall, A. (2017). *Social Movements: Ideologies, Interest, and Identities*. Routledge.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018a). *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP* (vol. 1). Presidencia de la República.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018b). *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP* (vol. 2). Presidencia de la República.
- ONU. (24 de septiembre de 2021). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Disponible en <https://www.nodal.am/wp-content/uploads/2021/10/n2125246.pdf>
- Schelling, T. (1986). *Stratégie du conflit* (traducción francesa de The strategy of conflict). PUF.
- Tilly, Ch. y Tarrow, S. (2007). *Contentious politics*. Paradigm Publishers.



PRIMERA PARTE
Nociones y conceptos para
comprender la crisis



La degeneración de la democracia y la paz en crisis: dos caras de la misma moneda

Mariluz Nova-Laverde*
Beatriz Cuervo-Criales**

* Economista, Magíster en Filosofía y Doctora en Estudios Políticos. Docente-investigadora de la Universidad de La Salle. Integrante Fundación Semillero Justicia Transicional para la Paz. Correo electrónico: mariluznoval@gmail.com.

** Abogada, Doctora en Derecho y Ciencias Políticas. Docente-investigadora de la Universidad Autónoma de Colombia. Integrante Fundación Semillero Justicia Transicional para la Paz. Correo electrónico: bettycriales@yahoo.es.

Introducción

Como lo señala Moncayo (2015), estudios diversos sobre el conflicto armado en Colombia, incluido el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), coinciden en reconocer el cierre político como causa, factor de persistencia e impacto de este sobre la población¹. Particularmente, Sergio De Zubiría (2015), Javier Giraldo (2015), Jairo Estrada (2015) y Francisco Gutiérrez (2015) documentan cómo la degeneración de la democracia representa el embrión del conflicto social armado, un detonante de su prolongación y, además, una de las mayores afectaciones a la sociedad colombiana en general.

En el informe *¡Basta Ya!*, del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)², también se reconocía el “miedo a la democracia” dentro de los orígenes del conflicto armado en Colombia; no obstante, el análisis de las repercusiones de ese fenómeno en la construcción de paz es muy débil. Al limitar su interpretación de las víctimas del conflicto a las *trece modalidades principales de victimización en Colombia* en el marco del conflicto armado interno³, en palabras de Estrada (2015), el análisis de los impactos del conflicto pierde densidad histórica: tiende a privilegiar hechos, modalidades de actuación e individualizaciones, desatendiendo contextos y procesos; deviene en exculpación del sistema imperante y del Estado que organiza las relaciones de dominación; y se erige en un campo pendiente de la investigación historiográfica (CHCV, 2015, p. 60).

Sobre este campo pendiente de investigación historiográfica, se formula el proyecto: “Fundamento y alcance epistemológico de los principios fundantes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) desde la Justicia Transicional”. Entre los resultados obtenidos se postula el constreñimiento al electorado como suprapatrón de macrocriminalidad en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y, de esta manera, se evidencia que la sociedad civil, en general, se constituye como víctima de la violencia de un poder

1 Todos los informes, así como la amplia bibliografía sobre el conflicto, mencionan, de una u otra manera, el llamado cierre político como una de las causas o factores del conflicto desde sus orígenes más remotos hasta los tiempos recientes (CHCV, 2015, p. 67).

2 “[...] el miedo a la democracia ha sido una constante en Colombia, y se convirtió en un incentivo para la prolongación del conflicto. En tiempos de guerra o de paz, el país ha acudido a figuras restrictivas de la participación, la protesta o la disidencia, especialmente con medidas o largos periodos de excepcionalidad”. (CNMH, 2013, p. 49)

3 1) Desplazamiento de población, 2) Despojo de tierras, 3) Secuestro, 4) Extorsión, 5) Reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, 6) Tortura, 7) Homicidio en persona protegida, asesinatos selectivos y masacre, 8) Amenazas, 9) Delitos contra la libertad y la integridad sexual, 10) Desaparición forzada, 11) Minas antipersonas, munición sin explotar y artefactos explosivos no convencionales, 12) Ataques y pérdidas de bienes civiles, 13) Atentados contra bienes públicos (CNMH, 2013).

constituido antidemocráticamente. Así, este estudio presenta la redemocratización⁴ como problema heredado, emergente y que ha mutado; esto es, como elemento explicativo de una “paz en crisis”, el cual evoca la necesidad de fomentar procesos de construcción plural de memoria colectiva para que Colombia pueda aspirar a un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición que nutra una democracia real.

La construcción del patrón de constreñimiento al sufragante se postula no solo como un modelo de investigación judicial, sino también como un marco interpretativo de la genealogía de los procesos de deslegitimación del Estado, así como de la latencia histórica de una democracia restringida, fenómenos que determinan un escenario infértil para la construcción de una paz estable y duradera. Desde esta perspectiva, la justicia transicional se compromete con una noción de paz maximalista; es decir, con la consolidación de relaciones sociales de reconocimiento dentro de una democracia real, escenario indispensable para ofrecer la fuerza emancipadora a la implementación del *Acuerdo*⁵.

La investigación siguió los tres criterios propuestos desde la Escuela de Frankfurt para una teoría crítica social: descriptiva, crítica y práctica⁶, y metodológicamente se definió como un estudio cualitativo e interdisciplinar (filosofía política, la historia y el derecho penal) que combina el método hermenéutico con la apuesta de un interés epistémico emancipador. Desde la revisión documental de textos académicos, legales y judiciales, se construye el elemento descriptivo y se sustenta el ejercicio de trascender un estadio de precompresión a un segundo nivel hermenéutico de revisión permanente y penetración del sentido sobre el que se identifican y articulan las categorías analíticas del derecho penal y la filosofía política con el propósito de aportar los componentes crítico y práctico.

El texto se organiza en tres secciones: la primera, reseña la vulneración de los mecanismos de participación democrática y la deslegitimación del poder en el marco del conflicto armado; la segunda, expone el patrón de macrocriminalidad del constreñimiento al sufragante como *modus operandi* para la toma del poder; la tercera, incorpora los hallazgos históricos a los debates de filosofía política sobre la democracia y analiza sus implicaciones en la construcción de paz.

4 Se usarán las expresiones de-democratización y degeneración de la democracia de forma indistinta y aludiendo al trabajo de Tilly (2007).

5 Si bien el punto 2 del Acuerdo: *Participación política: apertura democrática para construir la paz*, desarrolla específicamente el asunto, aquí se hace alusión general al *Acuerdo* por comprender la sinergia entre todos los puntos y la integralidad de este (Gobierno Nacional y FARC, 2016).

6 “[...] a theory is critical if it fits three criteria: it must be descriptive (*i.e.*, based on the best available empirical evidence concerning social conditions); it must be critical, in that its evaluations must be normatively justified; and it must also be practical, in that it can show how the transformation of the circumstances it criticizes is possible”. (Bohman, 1996)

La vulneración de los mecanismos de participación democrática y la deslegitimación del poder

Francisco Gutiérrez Sanín (2015) describe, dentro de los impactos negativos del conflicto armado, el debilitamiento del sistema democrático y el ingreso masivo de agentes y dinámicas ilegales al sistema político; lo anterior tomando como referencia el juicio adelantado por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en el caso de la llamada “parapolítica” (CHCV, 2015).

Asimismo, Moncayo (2015) resalta cómo esta situación resulta de la imbricación de las acciones contrainsurgentes con la degeneración de la democracia:

Es la contrainsurgencia, conocida como paramilitarismo, que articuló élites legales e ilegales a nivel local y regional por razones políticas, económicas e ideológicas, con la connivencia o la complicidad de autoridades estatales... como lo han evidenciado, además, decisiones judiciales nacionales e internacionales; las organizaciones contrainsurgentes crearon sus propias condiciones que incentivaron económicamente su perpetuación, y pervirtieron aún más el sistema representativo. (CHCV, 2015, p. 19)

La correlación entre economías ilegales, paramilitarismo, empresarios y políticos se encuentra ampliamente documentada en el informe *¡Basta Ya!* (CHCV, 2015); no obstante, como se mencionó antes, siguiendo a Estrada (2015), el análisis de los impactos de este fenómeno carece de densidad histórica. Es indispensable advertir que, si bien la acción contrainsurgente es consustancial al conflicto social armado en Colombia, esta muta en el marco del proyecto de reorganización neoliberal como estrategia de recomposición del bloque de poder, ilegítimo y antidemocrático, y que, por tanto, este orden violento constituido representa un obstáculo para la construcción de una paz estable y duradera.

En similar sentido se pronunció Javier Giraldo mediante carta a la Mesa de Diálogos de La Habana (Giraldo, 2013), al señalar al paramilitarismo dentro de las cuatro murallas que cercan la democracia real en Colombia⁷, aunque sin identificar que esto se debe no solo al genocidio perpetrado, sino también al constreñimiento del electorado. Asimismo, De Zubiría (2015) explica una profunda crisis de legitimidad del sistema electoral y de las instituciones estatales sin anotar el constreñimiento al electorado, atribuyendo tal crisis principalmente al asesinato sistemático de líderes sociales y a la conversión progresiva del Estado en un “bloque de poder contrainsurgente” (CHCV, 2015). Aquí se destaca la articulación de estas dos violencias dentro de una *coyuntura estratégica*⁸.

7 Las otras tres: la mediática, económica y política.

8 Siguiendo a Gramsci: “En el análisis del tercer grado o momento del sistema de las relaciones de fuerzas existentes en una situación determinada, se puede recurrir con utilidad al concepto que, en la ciencia militar se denomina ‘coyuntura estratégica’, o sea, con mayor precisión, al grado de preparación estratégica del escenario de la lucha uno de cuyos principales elementos está dado por las

El capítulo XIV del Código Penal colombiano introdujo como delitos contra los mecanismos de participación democrática, entre otros, el constreñimiento al sufragante (Ley 599, 2000, arts. 386-396) descrito en el artículo 387:

El que amenace o presione por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, o voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio⁹.

La conducta de constreñimiento al sufragante en Colombia no ha sido muy común en relación con las demás conductas delictivas desde el punto de vista de la sanción penal; sin embargo, ha sido una constante en el ejercicio de la democracia en todo el país, en dimensiones impredecibles, y subdimensionada a un tipo penal, sin ninguna trascendencia, más allá de la pena impuesta por hechos aislados.

De acuerdo con el ordenamiento penal sustancial, el bien jurídico que se afecta con esta conducta delictiva vulnera los mecanismos de participación democrática, y como consecuencia de ello, se establece una sanción penal. Sin embargo, su vulneración afecta la libertad de participación democrática, trasciende no solo el ámbito penal, sino que también pone a tambalear el sistema democrático; no por un hecho aislado, sino porque como patrón de macrocriminalidad, atenta contra la estructura del Estado democrático, cuya base fundamental es la participación ciudadana mediante la garantía de los derechos civiles y políticos; y cuando esta se ve afectada, no por una conducta aislada, sino como una secuencia de hechos repetitivos, simultáneos y permanentes, coadyuvados por el mismo Estado, deslegitima y resquebraja lo que Ferrajoli denomina el modelo cuatridimensional de la democracia constitucional, que corresponde a cuatro tipos de derechos: políticos, civiles, de libertad y sociales (Ferrajoli, 2011, p. 23), todos ellos necesarios para conferir legitimidad a un sistema democrático.

La llamada “parapolítica”, referida a la participación de los grupos de auto-defensas en el ejercicio del poder del Estado, que mediante el terror y el miedo incidieron en la población para que a través del voto “eligieran” a los políticos de su conveniencia, ha sido una constante en las últimas décadas; se fortaleció en la década de los ochenta, se expandió en la década de los noventa y ha sido la base del poder político desde entonces¹⁰. Este fenómeno ha resquebrajado la razón de ser de nuestro sistema político, social y económico, estipulado sobre la base del Estado social de derecho, que reconoce el ejercicio del poder soberano del pueblo (Constitución Política, 1991, art. 2).

condiciones cualitativas del personal dirigente y de las fuerzas activas que se pueden llamar de primera línea (comprendidas también las de asalto)”. (1981, p. 367)

9 Véase también la Ley 1864 del 2017, art. 2.

10 Véanse Corporación Nuevo Arco Iris (2007), así como el análisis del fenómeno que en términos de parapresidencialismo hace Herrera (2018).

La toma del poder por la clase política, apoyada por el paramilitarismo en Colombia, permitió la desmovilización de los máximos comandantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) mediante la Ley de Justicia y Paz (Ley 975, 2005). Dado que el paramilitarismo había permeado casi todas las instituciones del Estado, mediante la alianza de los políticos y la clase económica, ya no se hacía necesario continuar con estos grupos armados organizados al margen de la ley; así lo manifestó el mismo comandante del Bloque Norte de las AUC, Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”:

Nosotros como organización política y militar, reemplazamos al Estado en sus funciones, tanto en la ejecutiva como la legislativa y judicial, pues nuestra lucha nos llevó a eso, ya que nos tocó restablecer las funciones que el Estado debía cumplir y nunca lo hizo. (Murillo, 2008)

El paramilitarismo puede entenderse como el brazo armado inconstitucional del Estado para combatir a los grupos insurgentes; pero también como aparato armado organizado de poder del narcotráfico y de los grandes terratenientes de este país para la protección de los grandes latifundios, así como para la apropiación de nuevos territorios vaciados previamente mediante el terror por el que poblaciones enteras abandonaron sus parcelas y se desplazaron, tal como lo documenta Moncayo (2015):

[...] los grupos paramilitares son los principales responsables de las masacres perpetradas y su razón de ser ha sido doble: por una parte, en la lucha por el control territorial y el desplazamiento de la guerrilla de sus zonas de influencia, para intimidar a la población civil; por otra parte, para generar un desplazamiento masivo de la población y apropiarse de los bienes muebles e inmuebles abandonados. (CHCV, 2015, p. 81)

Asimismo, Daniel Pécaut (2015) muestra que los grupos paramilitares perseguían la acumulación de bienes y tierras, así como el control del poder local y el acceso al Congreso de la República (CHCV, 2015).

Los grupos de autodefensas nacen del Decreto de estado de sitio No. 3398 de 1965, que dispuso: “El Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas de uso privativo de las Fuerzas Armadas” y así han venido consolidándose a lo largo de estas décadas, como lo señaló la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia condenatoria (Caso 19 Comerciantes *vs.* Colombia, 2004), en donde señala que

g) el Estado colombiano es responsable de manera general por la existencia y fortalecimiento de los grupos “paramilitares”. En el presente caso las pruebas indican que miembros del Ejército y del grupo “paramilitar” [...] vigilaban y ejercían control de manera conjunta en la zona en la cual se produjeron los hechos...

i) la tranquilidad y despliegue con el que actuaban los grupos “paramilitares” que operaban en el Magdalena Medio “es indicativo del apoyo, colaboración y concertación de los agentes del Estado acantonados en las bases militares”. Las autoridades no desplegaron acción alguna para confrontar a los grupos “paramilitares”;

j) [...] el Estado ha tenido un papel importante en el desarrollo de los llamados grupos “paramilitares”, “a quienes permitió actuar con protección legal y legitimidad en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta”;

k) el Estado reconoció ante la Comisión que la relación de cooperación entre el grupo “paramilitar” que actuaba en la zona al momento de los hechos y sus propios agentes encontraba fundamento en la legislación. Precisamente ese fue el fundamento para exonerar de responsabilidad a los miembros del Ejército implicados en la ejecución de las presuntas víctimas. (Caso 19 Comerciantes *vs.* Colombia, 2004, pp. 84 y 140 d, e, f).

Con el apoyo desde el Estado, no era necesario que estos grupos continuaran como actores del conflicto armado, ya que gran parte de las instituciones del Estado habían sido permeadas por la parapolítica; es decir, la clase política apoyada por los grupos económicos y de autodefensas que ya se encontraban en el poder.

Para lograr lo anterior, muchos políticos asumieron altos cargos en las tres ramas del poder público, apoyados por el aparato militar de las autodefensas, obligando y constriñendo a la población civil a “votar” por el político designado por los comandantes de estos grupos y, una vez en el poder, utilizaron los recursos públicos en favor de los intereses de las autodefensas y de los grupos económicos que los habían apoyado; por esto, puede anunciarse, sin lugar a equívocos, que *el poder soberano* del pueblo de Colombia ha sido vulnerado.

Pensando en esto, se contempló en el Acuerdo (Gobierno Nacional y FARC-EP [Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo], 2016) que los beneficios de la JEP, además de ser otorgados a los integrantes de las FARC, las Fuerzas Militares, y los que participaron en la protesta social, cobijaría a los agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública (AENIFP) y a los terceros que colaboraron, financiaron y apoyaron a los grupos de autodefensas.

La participación de los agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública en el conflicto armado¹¹, no se hizo por medio de las armas, sino por la comisión de conductas delictivas cometidas en ejercicio del poder; no solo coadyuvando a los grupos de autodefensas mediante su participación política para acceder a cargos públicos, a sabiendas de la violencia ejercida contra el electorado, sino que una vez en el poder, la actividad de su administración no estaba dirigida a proteger la vida, honra y bienes de los colombianos (Constitución Política, 1991, art. 2),

11 Véase Ley 1957 de 2019, art. 63, parág. 2.

sino a administrar los recursos públicos en favor de sus benefactores, mediante nombramientos, contratación y, en general, actos administrativos y judiciales.

El Tribunal para la Paz (Char Navas, 2018), dentro de la síntesis del caso, señaló que

El señor David CHAR NAVAS venía siendo investigado por... hechos vinculados a la alianza presuntamente tejida entre él y el frente paramilitar José Pablo Díaz, adscrito al Bloque Norte de las... ("AUC"). Se le acusa de haber entregado dinero, vehículos y municiones al referido grupo armado, así como de comprometerse a representar sus intereses en el Congreso de la República, órgano del que hacía parte en calidad de Representante a la Cámara y Senador.

De la misma manera, el Tribunal para la Paz, dentro de los antecedentes de este caso, refirió que

1.2. La presunta colaboración consistió en haber puesto al servicio de ese grupo armado ilegal "[...] *la función legislativa con el fin de servir a sus propósitos a través de las competencias parlamentarias que [por ese entonces] le correspondía ejercer*". A cambio, el solicitante recibió de las AUC respaldo electoral en el departamento del Magdalena para conseguir una curul en el Senado de la República para el periodo 2006-2010, además de manejo en el Hospital Materno Infantil de Soledad (Atlántico), cooptado para ese momento por las Autodefensas, el cual se materializó inicialmente "[...] *a través del nombramiento del gerente de las ESE, LUIS FRANCISCO ROMERO RACEDO, compadre y militante de su grupo político, y posteriormente de su sobrino FABIÁN ARTURO ASHTON como coordinador médico [...]*". (Ashton Giraldo, 2018)

Según el comunicado 125 (JEP, 2019), 609 terceros y agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública han solicitado sometimiento a la JEP; sin embargo, este número claramente no abarca su totalidad, teniendo en cuenta que la influencia en el electorado, por parte de los grupos de autodefensas, era en todo el territorio colombiano, hasta el punto de que la incorporación a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975, 2005), se convirtió en la alternativa para desmovilizar las estructuras paramilitares.

Si bien se desmovilizaron todos los comandantes militares de las AUC, lo cierto es que la clase política y los grupos económicos que se beneficiaron de su actuar militar permanecieron incólumes en el poder, el cual quedó "legitimado" y manteniéndose sucesoramente hasta hoy.

Es así como la JEP acogió a los agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública que estaban siendo investigados o habían sido condenados por parapolítica; sin embargo, es de precisar que el delito por el cual fueron juzgados era el de concierto para delinquir en virtud del apoyo, financiación y colaboración con los grupos paramilitares que habían ejercido violencia sobre la población para ser elegidos.

Esta deslegitimación del poder que no termina solo en estos casos aislados continúa siendo una práctica que, si bien ya no requiere de la violencia del grupo armado contra el electorado, sí permitió el ascenso de autodefensas y parapolíticos al poder hasta el día de hoy. De manera que se generó una ruptura en la estructura misma del Estado y la violación flagrante del artículo 3 de la Carta Política que señala: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”, y si ese pueblo soberano es violentado y constreñido, el poder público es ilegítimo. Así, puede afirmarse que, siguiendo a Mann (1991), en Colombia ha predominado un poder despótico, el cual se ha reconfigurado como poder infraestructural¹². Esto provoca no solo una crisis de representación, sino también una crisis de legitimidad y de hegemonía (Jessop, 2017).

El patrón de macrocriminalidad de constreñimiento al sufragante como *modus operandi* para la toma del poder

El delito de concierto para delinquir¹³ que se les han imputado, o por el que se les ha juzgado a los agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública, tanto en la justicia ordinaria como en la JEP, no son las conductas más graves de la alianza entre la política, los grupos económicos y las autodefensas; tampoco lo son los delitos contra los mecanismos de participación de manera aislada.

La coacción a la libertad del ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo es la mayor violación contra los valores y principios del Estado constitucional colombiano, porque atenta contra la esencia misma del Estado social y democrático y contra el ordenamiento jurídico garante de los derechos de todos los ciudadanos, en cuanto que dicha soberanía emana del pueblo y de ella proviene el poder público; y si dicha voluntad está viciada por el miedo, la deconstrucción del Estado es inminente.

La JEP, en particular, y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, en general, pueden evidenciar la envergadura de la ilegitimidad del poder público, siempre y cuando alcancen a dimensionar el impacto de estas conductas delictivas como prácticas estatales en contra de los mecanismos de participación popular y, especialmente, el constreñimiento y la violencia contra los sufragantes, cuyo bien jurídico va más allá de estos mecanismos que impactan en la soberanía popular.

12 Michael Mann plantea la diferencia entre el poder despótico, de coerción mediante la fuerza, y el poder *infraestructural*, que se traduce en normas y reglas.

13 Ley 599 del 2000, art 340. *Concierto para delinquir*. Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta... Modificado por el art. 19 de la Ley 1121 del 2006.

Por consiguiente, a continuación se reseñan algunos criterios necesarios para la construcción del patrón de macrocriminalidad que podría ser un *suprapatrón*, ya que de este surgen los patrones que configuran los crímenes de lesa humanidad, los crímenes contra el Derecho Internacional Humanitario, los crímenes cometidos por los agentes del Estado distintos a la Fuerza Pública en ejercicio de sus cargos, contra la administración pública, contra la recta y eficaz impartición de justicia, contra la seguridad del Estado, contra el orden económico social, entre otros.

Por lo anterior, esto se presenta en la medida que muchos de los que han asumido el poder en cualquiera de sus ramas, han utilizado las funciones e investiduras de sus cargos para desviar los fines esenciales del Estado (Constitución Política, 1991, art. 2) hacia los intereses de quienes los han “legitimado” en el poder y con ello han debilitado el Estado soberano en cabeza del pueblo.

La Ley de Justicia y Paz incorporó en su procedimiento la Directiva 001 del 4 de octubre del 2012 (FGN, 2012), mediante la cual adoptó criterios de priorización y casos, a la vez que creó un nuevo sistema de investigación penal cuya finalidad es el análisis criminal a partir del estudio sistemático e interdisciplinario del delito y de los factores problemáticos que alteran la convivencia social e interesan a la investigación penal. Mediante el análisis de un caso ilustrativo del plan criminal cuya situación fáctica represente los patrones de conducta delictiva característicos de una organización criminal y a partir de la priorización del caso, se busca construir el contexto, establecer las diferentes conductas delictivas, con el fin de conocer la verdad de lo sucedido, evitar que se repita, establecer la estructura de la organización delictiva y el grado de responsabilidad de sus integrantes.

Estos patrones fueron incorporados en la Ley 1592 del 2012¹⁴. Mediante Decreto Reglamentario 3011 del 2013, se delimitó el alcance de lo que es el contexto, el patrón de macrocriminalidad y los elementos que lo identifican y se señaló que el contexto es:

[...] el marco de referencia para la investigación y juzgamiento de los delitos perpetrados en el marco del conflicto armado interno, en el cual se deben tener en cuenta aspectos de orden geográfico, político, económico, histórico, social y cultural. Como parte del contexto se identificará el aparato criminal vinculado con el grupo armado organizado al margen de la ley y sus redes de apoyo y financiación.

El patrón de macrocriminalidad hace referencia al

conjunto de actividades criminales, prácticas y modos de actuación criminal que se desarrollan de manera repetida en un determinado territorio y durante un periodo de tiempo determinado, de los cuales se pueden deducir los elementos

14 Véanse arts. 10 y 16.

esenciales de las políticas y planes implementados por el grupo armado organizado al margen de la ley responsable de los mismos. (Decr. Regl. 3011, 2013, art. 16)

Así, el patrón de macrocriminalidad se concentra en determinar a los máximos responsables y contribuye a develar la estructura, *modus operandi* y relaciones que hicieron posible la operación del grupo armado al margen de la ley y sus colaboradores. Con la identificación del patrón, se busca el esclarecimiento de la verdad.

Durante el proceso de la Ley 975 del 2005, la Fiscalía implementó los patrones de macrocriminalidad, dando aplicación a este nuevo tipo de investigación y de juzgamiento, y los presentó en el curso del proceso de los exintegrantes del desmovilizado Bloque Cundinamarca y que fueron analizados por la Sala de Justicia y Paz (Sentencia, 2014).

Según la sentencia, para la Fiscalía, el análisis de conductas criminales les permitió concluir que los delitos de desaparición forzada, desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito, crímenes relacionados con violencia basada en género y homicidio en persona protegida, configuran crímenes internacionales (Sentencia, 2014, p. 490) y a partir de allí construyó los patrones, destacando los antecedentes históricos, el desarrollo normativo de cada patrón desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Penal Internacional (DPI).

Al respecto, la Sala hace referencia a la sentencia de la Corte Constitucional (C-579, 2013) y refiere que

En este sentido, la doctrina ha señalado que *no todos los crímenes cometidos durante el conflicto armado son crímenes de guerra* y en este sentido, los actos ordinarios criminales —homicidio, violación, hurto, abusos, fraudes— no se convierten automáticamente en crímenes de guerra porque exista una situación de conflicto armado, sino que *debe existir un nexo entre los actos y el conflicto*, lo cual es muy distinto a señalar que tienen que cometerse de manera masiva. El nexo con el conflicto armado ha sido interpretado como la relación estrecha del crimen con las hostilidades, es decir, que el conflicto armado debe jugar un rol sustancial en la decisión del perpetrador, en su habilidad para cometer el crimen o en la manera como la conducta fue finalmente cometida. En consecuencia, *el elemento sistemático implica la existencia de un nexo del crimen con el conflicto armado*, lo cual además es absolutamente coherente con lo señalado en el propio Acto Legislativo. (Sentencia, 2014, rad. 11001-22-52000-2014-00019-00, p. 515)

Significa esto que es fundamental que los actos delictivos tengan un nexo causal con el conflicto armado, tanto desde el punto de vista temporal como personal y material. En el caso concreto de los agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública que cometieron conductas en el marco del conflicto armado, es necesario que acrediten la calidad de servidor público, que las conductas delictivas se hayan realizado durante, con ocasión o en relación directa con el conflicto y que los

crímenes cometidos en virtud de esa investidura hayan sido realizados antes del 1º de diciembre del 2016; tal como se mencionó en el Acuerdo Final.

Señala la Corte Constitucional (C-579, 2013) que el sistema de investigación planteado no es una simple reunión de casos, sino la construcción de macroprocesos en torno a elementos comunes relacionados con la gravedad y la representatividad, tales como lugar, tiempo, forma de comisión, los sujetos y grupos sociales afectados, la escala de la comisión o la evidencia disponible; y con base en ello, la Sala de Justicia y Paz señala que el proceso de justicia transicional debe interpretarse de forma sistemática e integral y obedecer a lógicas incluyentes para la realización de los derechos de la sociedad colombiana, generando procesos que permitan la investigación y conductas delictivas de los grupos armados organizados al margen de la ley (Sentencia, 2014, rad. 11001-22-52000-2014-00019-00, p. 517).

Si bien es cierto que los patrones de macrocriminalidad se crearon con el fin de lograr los fines esenciales de la justicia transicional como consecuencia de la desmovilización colectiva de las AUC y de forma individual de los miembros de grupos subversivos (Ley 975, 2005, arts. 10 y 11), para crímenes internacionales en el marco del conflicto armado, tratándose del constreñimiento al electorado, mediante la generación del miedo y el terror por los grupos de autodefensas, para que las personas que ellos dispusieran fueran elegidas y accedieran al poder mediante el voto, y luego fungieran como agentes del Estado, a partir de la presente investigación se postula que constituye un *suprapatrón de macrocriminalidad*.

El Acto Legislativo 1 del 2017 que elevó a canon constitucional el Acuerdo, señaló en su artículo transitorio 17: “El componente de justicia del SIVJRNR [Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición] también se aplicará respecto de los Agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de éste”¹⁵, esto cubre a servidores públicos que hayan accedido a sus cargos como consecuencia del constreñimiento al electorado por virtud del conflicto armado y cuya actividad e investidura son ilegítimas.

Mediante la Resolución 008017 del 2019, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) de la JEP, estableció la acumulación de investigaciones y procesos atendiendo el contexto y los patrones de macrocriminalidad para las solicitudes de sometimiento de los agentes del Estado diferentes a miembros de la Fuerza Pública, en virtud de las atribuciones conferidas por el Acto Legislativo 1 del 2017 para aplicar criterios de priorización y selección de casos, inherentes a los procesos de justicia transicional, cuyos objetivos son:

- (i) transformar de manera definitiva el enfoque de investigación, procesamiento y judicialización para asegurar la concentración de esfuerzos en la investigación

15 Véase definición de Agentes del Estado a efectos de la JEP en el inciso 2.

de los máximos responsables y en la develación de los patrones de macrocriminalidad; y (ii) articular estos procesos con los demás instrumentos de justicia transicional para velar por la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas.

Al 20 de diciembre del 2019, el número de solicitudes de sometimiento a la JEP de los agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública ascendió a 916. Dada la aprobación de los “criterios y parámetros para asociar casos bajo contexto y patrones de macrocriminalidad” por parte de la SDSJ, se “consideró priorizar las solicitudes de agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública y terceros, bajo un esquema de investigación de contexto y patrones de macrocriminalidad vinculados a estructuras regionales de Autodefensas Unidas de Colombia [...]”.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el SIVJNR desarrolla el punto 5 del Acuerdo Final (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016) sobre las víctimas del conflicto, el cual señala: “Es necesario reconocer a todas las víctimas del conflicto, no solo en su condición de víctimas, sino también y principalmente, en su condición de ciudadanos de derechos”; la JEP cuenta con el fundamento necesario para elevar a la categoría de víctima no solo a quienes fueron constreñidos al momento de “elegir”, sino también a la sociedad en general, como directamente afectados por los actos derivados del *ejercicio ilícito e ilegítimo* de quienes fungieron como agentes del Estado en beneficio de las AUC y de los grupos económicos que las patrocinaron. Vale, en este punto, retomar el planteamiento de De Zubiría (2015), en términos de una victimización colectiva por la degeneración democrática, dado que está eliminando política y culturalmente otras sociedades posibles y proyectos políticos alternativos; no se trata de la muerte física individual, sino de asesinar los sueños políticos colectivos de comunidades enteras (CHCV, 2015, p. 27).

Estas prácticas delictivas, el *modus operandi*, el miedo y el terror generado en los territorios como forma de acceder al poder público mediante la violencia sistemática y generalizada, han generado una ruptura en el sistema democrático colombiano en la medida que, mediante el miedo y el terror, se ha intimidado y amedrentado al titular del poder soberano; y como consecuencia de ello, el poder público ha sido usurpado en la mayoría de sus instituciones.

Los 916 casos referidos por la SDSJ de la JEP son solo de aquellos agentes del Estado que han sido investigados o juzgados y que solicitan su sometimiento a esta jurisdicción, porque están siendo juzgados o han sido condenados por conductas delictivas como consecuencia de sus vínculos con los grupos de autodefensa; sin embargo, esta cifra es irrisoria, comparada con la magnitud del fenómeno.

Sin embargo, el hecho de que comparezcan ante la JEP para aportar verdad y lograr estructurar un patrón de macrocriminalidad o, mejor, *suprapatrón* de criminalidad que dé cuenta de la ruptura del sistema democrático, que ponga en evidencia cómo, mediante el miedo, estos agentes del Estado con la ayuda de las AUC y el apoyo de los grupos económicos, lograron usurpar el poder soberano

del pueblo; si bien es un avance de aproximación al componente de verdad, no alcanza a dimensionar la envergadura del daño causado a la democracia, a los derechos civiles y políticos y a los principios constitucionales.

De la degeneración de la democracia a la democracia de la multitud

Cuando Moncayo (2015) señala el problema del cierre democrático en la relatoría que hace al informe de la CHCV, introduce también el debate teórico sobre los alcances emancipatorios de la democracia y para ello pone en contraposición la democracia liberal representativa y la democracia real:

[...] es preciso advertir cómo... la cuestión democrático-representativa o participativa, no es un valor en sí mismo, sino una parte esencial o constitutiva del orden capitalista... la democracia es una vieja expresión que pareciera reclamar una reactualización... El debate se ha reabierto para repensar la construcción de la Ilustración y, en especial, la conceptualización rousseauiana de la representación como encarnación de la voluntad general, entendida como diferente de las voluntades e intereses particulares, pero que se devela como falacia [...]. (CHCV, 2015, p. 68)

El fenómeno del constreñimiento al sufragante como problema heredado, emergente y que ha mutado en Colombia evoca, pues, una reflexión filosófica sobre los ideales normativos de la democracia. El giro político de la filosofía política contemporánea provocado por *La teoría de la justicia*, de John Rawls (2011), representó una eclosión de modelos democráticos con pretensiones emancipatorias que, por tanto, se oponen al paradigma autopoietico de la política y al enfoque liberal formal de la democracia (Nova-Laverde, 2016).

Frente a los postulados de una democracia funcional liberal que corresponden a la agregación de preferencias de individuos racionales dentro de la lógica del individualismo posesivo de mercado (Buchanan, 1975; Dahl, 1989, 1991; Luhmann, 1994), el giro político del pensamiento de Rawls materializado en *Liberalismo político* (2006), inspira propuestas de democracia deliberativa en dos variantes principales: radical (Dubiel, 1997; Honneth, 1997, 2009; Mouffe, 1996; Wellmer, 1996) y real (Negri y Hardt, 2004, 2011).

La oposición a los referentes de democracia de los modelos de sistemas sociales cerrados (Luhmann, 1994), del contrato constitucional entre vencedores-vencidos (Buchanan, 1975)¹⁶, así como al modelo de poliarquía (Dahl, 1989)¹⁷, dice que en su seno se promueve la alienación política; esto es, privilegian una democracia de élites funcional al régimen de acumulación posfordista al asumir que “el supuesto de que

16 “[...] los vencedores venden bienes públicos y los vencidos firman un contrato de servidumbre” (Buchanan, 1975, p. 35).

17 Véase capítulo 7 de *Facticidad y validez* (Habermas, 1998).

el pueblo pueda gobernarse a sí mismo es teóricamente inservible” (Luhmann, 1994, p. 162), así como también por eludir los problemas de la justicia social. En palabras de Habermas sobre los problemas de legitimación del capitalismo tardío:

La democracia ya no se define por el contenido de una forma de vida que hace valer los intereses generalizables de todos los individuos; ahora no es más que el método de selección de líderes y de los aditamentos del liderazgo. [...] ahora no es más que una clave de distribución de recompensas conformes al sistema, y por lo tanto un regulador para la satisfacción de los intereses privados [...]. La democracia ya no persigue el fin de racionalizar el poder social mediante la participación de los ciudadanos en procesos discursivos de formación de la voluntad; más bien tiene que posibilitar compromisos entre las élites dominantes. Con ello, en definitiva, se abandona también la sustancia de la teoría clásica de la democracia [...]. Por virtud, entonces, de un pluralismo de élites que sustituye a la autodeterminación del pueblo, el poder social ejercido como si fuese en poder privado se descarga de la necesidad de legitimarse y se vuelve inmune al principio de la formación racional de la voluntad. (Habermas, 1973, p. 148)

Así, en contraste, los enfoques deliberativos de la democracia apuestan por principios de autolegislación y autorrealización cooperativa, consecuentes con el sentido etimológico y fundamento ontológico de la democracia. Los alcances emancipatorios descansan sobre la posibilidad de retornar al pueblo el poder que han cooptado las élites tecnocráticas.

La revisión histórica de la degeneración de la democracia en Colombia da cuenta de que el sistema político del país no alcanza siquiera la configuración de la *poliarquía*, concepto que alude a un escenario imperfecto con relación al orden político plenamente democrático, según lo plantea Dahl (1991) y que Habermas cataloga como un modelo de élites clausurado al entorno (Habermas, 1998). La parapolítica y el paramilitarismo, como medio de coacción violenta, atentaron contra las instituciones que caracterizan el procedimentalismo electoral de la poliarquía: 1) Funcionarios electos. 2) Elecciones libres e imparciales. 3) Sufragio inclusivo. 4) Derecho a ocupar cargos públicos (Dahl, 1991).

Esta interpretación, en términos negativos, si bien sitúa la realidad nacional en un extremo (no emancipatorio) del espectro de comprensiones de la democracia, es insuficiente. Incluso, los elementos explicativos de la crisis de legitimación del capitalismo de Habermas no alcanzan a captar la particularidad de las violencias de-democratizadoras en Colombia.

Resulta pertinente acudir, por un lado, a las categorías analíticas de Gramsci (1981) para entender como *coyuntura estratégica*¹⁸ y plan de recomposición del bloque de poder, la degeneración de la democracia causada por el paramilitarismo, como violencia sistémica contra grupos y clases subalternas, y la parapolítica,

18 Véase definición de Gramsci en nota 8.

como forma de dominación institucionalizada; y, por otro, a la tesis de Hardt y Negri (2004) de que la guerra y la democracia son realidades antagónicas, para afirmar que la construcción de una paz estable y duradera solo es posible con la emergencia de una democracia real, esto es, a través de una revolución democrática que han de liderar las clases subalternas. En el paradigma de la subalternidad anida la esperanza del poder emancipatorio de la democracia como camino para construir nuevos horizontes de sentido de lo común en Colombia¹⁹.

Considerando que, para afrontar la crisis democrática, resultado de la *estrategia de la minoría consistente* (Lechner, 2013), es menester acudir a una forma de democracia que trascienda al Estado y que remita a la potencia de la multitud²⁰, al ejercicio de poderes abiertos a la cooperación, a la comunicación, a la creación, al deseo de realizar una vida en común (Negri y Hardt, 2004). Se advierte que la implementación del Acuerdo debe entenderse de manera integral en función de la justicia social; esto es, para la garantía de condiciones objetivas de autonomía ideológica y la posibilidad de organización de los grupos y clases subalternos. En este sentido, la paz en crisis se expresa en la precaria implementación de lo pactado, en el carácter contrainsurgente del Estado, en el autoritarismo y el hermetismo del bloque en el poder para abrir el universo político a la participación popular en la fase del posacuerdo, como lo muestran Jiménez y Toloza (2019). Es evidente que, en este periodo, antes que avanzar, se ha retrocedido en materia de derechos y garantías de seguridad para el ejercicio de la acción política, en promoción de la participación ciudadana y garantías para las organizaciones y los movimientos sociales (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2020). Pero con la inoperancia desde arriba contrasta una multitud en movimiento que se apreció en el 21-N, una movilización sin precedentes constituida por diversos grupos y distintas luchas con expresiones plurales de oposición al orden vigente.

Conclusiones

Del estudio hermenéutico interdisciplinar expuesto, se plantean cinco conclusiones que integran elementos descriptivos, críticos y prácticos:

La degeneración de la democracia y la consecuente deslegitimación del Estado explican la paz en crisis. Las violencias persistentes contra líderes sociales y la precaria implementación del Acuerdo de Paz ponen en evidencia que tanto la guerra y la democracia son realidades antagónicas, como los miedos a la democracia y al pueblo son un fenómeno heredado, emergente y que ha mutado en Colombia.

19 Desde este marco teórico, Herrera (2018) hace un profundo estudio de las luchas subalternas. Aquí se interpretan las estrategias degradadas del bloque dominante.

20 Negri y Hardt (2002) proponen transitar del concepto de pueblo al de multitud que tiene un carácter más heterogéneo como singularidades cooperantes.

El paramilitarismo y la parapolítica se entienden como *coyuntura estratégica* de la de-democratización para la recomposición del bloque de poder. El exterminio, la violencia sistémica contra grupos y clases subalternos y el constreñimiento del electorado devienen en la combinación de un Estado despótico con una forma de dominación infraestructural.

Lo anterior se constituye en un suprapatrón de macrocriminalidad en el marco del cual la sociedad colombiana, en general, podría ser reconocida ante la JEP como víctima de las violencias políticas y culturales que lapidaron proyectos y sueños políticos alternativos en el marco de una democracia restringida.

Es importante promover una noción comprensiva de la justicia transicional que se comprometa con una visión de paz maximalista; es decir, con procesos de construcción plural de memoria colectiva en función de la verdad, justicia, reparación y no repetición, así como con la justicia social, esto es, con la garantía de condiciones objetivas de autonomía ideológica y posibilidad de organización de los grupos y clases subalternos para la consolidación de las relaciones sociales de reconocimiento dentro de una democracia real.

Mantener el ideal normativo de una democracia de la multitud descansa en la potencial articulación de un proyecto popular contrahegemónico soportado en luchas diversas por la autonomía y por la igualdad social. Las crisis de representación, de legitimidad y de hegemonía despiertan la fuerza de los grupos subalternos para la construcción de una paz estable y duradera.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). *Situación de los derechos humanos en Colombia*. <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/9562-informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2020>
- Ashton Giraldo. (2018). Rad. 10-000009-2018. (Tribunal para la Paz Sección de Apelación TP-SA, 21 de agosto del 2018).
- Bohman, J. (1996). *Public deliberation. Pluralism, complexity and democracy*. MIT Press.
- Buchanan, J. (1975). *The limits of liberty*. University of Chicago.
- Caso 19. Comerciantes vs. Colombia. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 5 de julio del 2004).
- Char Navas. (2018). Rad. 20181510021592. (Tribunal para la Paz Sección de Apelación TP-SA, 21 de agosto del 2018).
- CHCV. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/02/Version-final-informes-CHCV.pdf>

- CNMH. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Presidencia de la República.
- Constitución Política de 1991. (Art. 2). *Gaceta Constitucional* No. 127.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Intermedio.
- Decreto Reglamentario 3011 del 2013. (Arts. 15, 16 y 17). *Diario Oficial* 49.016.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía, participación y oposición*. Tecnos.
- Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Paidós.
- De Zubiría, S. (2015). *Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/zubiriaSergio.pdf>
- Dubiel, H. (1997). El dispositivo simbólico de la democracia. En H. Dubiel, G. Frankenberg, y U. Rödel, *La cuestión democrática* (pp. 137-192). Huerga y Fierro.
- Estrada, J. (2015). *Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/estradaJairo.pdf>
- Ferrajoli. (2011). *Principia Iuris. Teoría del derecho y la democracia*. 2. *Teoría de la democracia*. Trotta.
- FGN. (4 de octubre del 2012). Directiva 001.
- Giraldo, J. (2013). Al oído de los que dialogan por la paz. *Carta a la Mesa de Diálogos de La Habana*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/05/Al-oido-de-los-que-dialogan-sobre-la-paz.pdf>
- Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Gramsci, A. (1981). *Escritos políticos (1917-1933)*. Siglo XXI.
- Gutiérrez, F. (2015). *¿Una historia simple?*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/GutierrezFrancisco.pdf>
- Habermas, J. (1973). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Amorrortu.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Trotta.
- Hardt, M., y Negri, A. (2004). *Multitud: guerra y democracia en la era del imperio*. Debate.
- Hardt, M., y Negri, A. (2011). *Commonwealt: el proyecto de una revolución del común*. Akal.

- Herrera, M. (2018). *Democracia subalterna y parapresidencialismo*. Universidad Nacional de Colombia.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento*. Crítica.
- Honneth, A. (2009). *Patologías de la razón*. Katz.
- JEP. (5 de septiembre de 2019). Comunicado 125. *Terceros y agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública*.
- Jessop, B. (2017). *El Estado. Presente, pasado y futuro*. Catarata.
- Jiménez, C., y Toloza, J. (2019). ¿Es posible la construcción de paz sin ampliación democrática? En *El Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 61-92). CLACSO, Gentes del Común, CEPDIPO.
- Lechner, N. (2013). Poder y orden: la estrategia de la minoría consistente. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 83-127 (julio-diciembre).
- Ley 599 del 2000. *Diario Oficial* 44.097.
- Ley 975 del 2005. *Diario Oficial* 45.980.
- Ley 1592 del 2012. *Diario Oficial* 48.633.
- Ley 1864 del 2017. *Diario Oficial* 50.328.
- Ley 1928 del 2018. *Diario Oficial* 50.649.
- Luhmann, N. (1994). *Teoría política en el Estado de bienestar*. Alianza.
- Mann, M. (1991). *Las fuentes del poder social I*. Alianza.
- Moncayo, V. (2015). *Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Mouffe, C. (1996). Radical democracy or liberal democracy. En D. Trend (ed.), *Radical Democracy* (pp. 19-26). Routledge.
- Murillo, M. (2008). La parapolítica en Colombia: otro elemento del poder público. *Derecho y Realidad*, 11, 143.
- Negri, T., y Hardt, M. (2002). La multitud contra el imperio. *OSAL*, 159-166.
- Nova-Laverde, M. (2016). Modelos democráticos con pretensiones emancipatorias: una invitación a transitar de lo racional a lo razonable. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 388-346. <https://doi.org/10.21501/22161201.1773>
- Pécaut, D. (2015). *Un conflicto armado al servicio del status quo social y político*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Rawls, J. (2006). *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2011). *La teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.

Resolución 008017 del 2019. *Sala de Definición de Situaciones Jurídicas*.

Romero, M. (2007). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Intermedio.

Sentencia C-579 del 2013 de la Corte Constitucional, sobre el “Marco Jurídico para la Paz”.

Sentencia, rad. 11001-22-52000-2014-00019-00 (Tribunal Superior de Bogotá, 1º de septiembre del 2014).

Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press.

Wellmer, A. (1996). *Finales de partida*. Cátedra.

La paz como construcción social. Nociones generales desde la teoría ético-política de John Rawls

Cristian David Ibarra Sánchez*

* Candidato a Doctor de la Università degli Studi Roma Tre, *Discipline Giuridiche*. Candidato a Doctor de la Universidad de Salamanca, en el Doctorado en *Estado de Derecho y Gobernanza Global*. Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal de la Universidad Santo Tomás, seccional Tunja. Abogado de la USTA Tunja y licenciado en Filosofía, Pensamiento Político y Económico, de la Universidad Santo Tomás (Bogotá). Actualmente, docente de la Escuela de Filosofía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Correo electrónico: cristian.ibarra@uptc.edu.co.

Introducción

Desde la publicación de la obra *La teoría de la justicia*, de John Rawls (2012), las ideas de las instituciones sociales recobran el interés de una serie de valores que configuran la estructura social. Por ello, la justicia es la virtud primaria de estas instituciones sociales (Rawls, *La teoría de la justicia*, 2012, p. 17), pues frente a su desarrollo establece unos principios y valores (como la igualdad, la democracia, entre otros) que son referentes para la mayor aproximación de la paz como eje central de toda colectividad.

De hecho, los principios que establece la justicia reposan en que la ciudadanía, de manera autónoma y racional, puedan hacer una construcción consensuada y concertada de su estructura, donde de manera legítima prevalezcan intereses colectivos, siempre fundamentados desde el diálogo y el argumento. Luego, la intención del presente escrito se sustenta desde la perspectiva ético-política de John Rawls (2012), más exactamente en el papel de la justicia en las cooperativas sociales que denotan un objeto principal: la construcción de la paz en las sociedades como estructura básica.

La pregunta que busca responder esta investigación es, si a la luz de la teoría ético-política de John Rawls (2012), puede cimentarse una “paz” como construcción analógica del “todo social”; o si, por el contrario, se habla de “justicia” y “paz” como dos consecuencias principialistas equívocas.

A la anterior pregunta, el objeto de la presente investigación busca responder de manera directa el análisis de los conceptos de “justicia” y “paz”, que son expresados en la Constitución Política de 1991 en su preámbulo, donde se sustenta el plexo de valores del Estado social de derecho y se equipara al pensamiento filosófico de John Rawls a la luz de sus obras: *La teoría de la justicia*, *Liberalismo político* y *El derecho de gentes*. Sin embargo, dicho análisis se verá obligatoriamente confrontado al “valor” y “derecho” de la paz; pues en un país tan agobiado y convulsionado por la guerra, se denota la carencia de verdad, jurisdiccionalidad y aplicación de dicho precepto; máxime cuando al día de hoy se sigue afirmando que la “paz y justicia” son una dicotomía en los acuerdos firmados por el exgrupo guerrillero (hoy partido político de las FARC¹) y el Estado colombiano.

El presente estudio, por tanto, es de carácter investigativo descriptivo, pues su metodología pretende visualizar la analogía de la paz y la justicia frente a la idea ético-política del citado autor. Esto alude significativamente a las bases de los principios de la justicia y la teoría consensual que se enmarcan en las fuentes

1 Cuando solía ser grupo guerrillero se expresaban las siglas FARC como “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia”. El partido político integrado por los exguerrilleros se afianza en el 2017 tomando las mismas siglas para expresar: “Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común”.

primarias ya citadas; empero, con la técnica de recolección de documentos que conlleven la retrospectiva, no solo de la información primaria, sino también, y consecuentemente, sugiere recopilar el pensamiento de otros filósofos que han desarrollado el pensamiento rawlsiano (Martha Nussbaum, Óscar Mejía Quintana, entre otros), al igual del pensamiento que el mismo Rawls ha acogido en su doctrina (Kant, Rousseau, entre otros). Ahora bien, al trasladar la información de dichos registros documentales, se pretende igualmente observar, desde un punto de vista objetivo, la realidad colombiana, pues la fenomenología propia del marco político-jurídico colombiano se desglosa a encarar el problema y ahondar a una posible solución.

Razón de ser la estructura del presente capítulo, en el que la primera parte del trabajo esté orientada a su vida y obra para explicar su conciencia-contexto; es decir, su proyecto de vida académica dirigida a las nociones de justicia que hoy se defienden como la máxima expresión de los siglos XX y XXI en la ciencia política. En segundo orden, se describe de manera sintética la *etapa precontractual*; esto es, una explicación sinóptica de los conceptos de “posición original”, “velo de ignorancia” y “principios de justicia”, donde se devela en Rawls la primacía de los principios de la justicia y el proyecto-desarrollo de la “sociedad bien ordenada”; que inmediatamente lleva al tercer momento: la *etapa contractual*, que es la construcción o consenso democrático de la sociedad citada, con ello se alude directamente al concepto de “razón pública”; es decir, de la construcción de las instituciones económicas, políticas y sociales, que han sido consensualmente construidas y asumidas por la ciudadanía como criterio de legitimación de la estructura básica de la sociedad. Y, por último, la *etapa poscontractual*, basada en la democracia, donde se identificará la paz como lineamiento fundante en dicha concertación. Esto es, la “paz justa” y la “paz democrática”, donde directamente se entreverá dicho valor como construcción del todo colectivo.

Vida y obra de John Rawls

John Bordley Rawls nació en 1921 en Baltimore y murió en noviembre del 2002 en Lexington (Estados Unidos). Actualmente es considerado como uno de los más grandes filósofos de la historia en el campo de la política.

Estudió en la Universidad de Princeton en su juventud en 1942, donde realizó sus estudios en filosofía. Ahí tuvo una gran influencia del pensamiento de autores de corte contractualista tales como Hobbes, Rousseau y Locke, al igual que racionalistas como Kant y Hegel. Su vida académica se vio enmarcada por la interacción con economistas y juristas donde escribió y debatió constantemente sobre su principal preocupación: *la construcción de un modelo de sociedad justa o “bien ordenada”* (Cárdenas Sierra y Guarín Ramírez, 2010, p. 202).

Enseñó en las mejores universidades de Estados Unidos, pero culminó toda su trayectoria académica en la que sería su hogar definitivo: la Universidad de Harvard en 1979. Dice el profesor Papacchini:

[...] el filósofo norteamericano John Rawls ha tenido una enorme influencia en la filosofía anglosajona contemporánea y ha contribuido de manera significativa al florecimiento actual de los trabajos sobre problemas ético-políticos, sobre la concepción de la justicia y sobre la teoría del Estado. Particularmente eficaz ha resultado su crítica a los postulados utilitaristas. Rawls no ha dedicado trabajos específicos al problema de los derechos humanos; sin embargo, en su reflexión sobre la justicia, el tema de los derechos y de las libertades básicas juega un papel central. (2012, p. 250)) (cursiva fuera de texto)

Su libro cumbre es *La teoría de la justicia*, publicado en 1971; empero, destacan diversas obras de igual importancia: *Liberalismo político* (1993), *Justicia en equidad: una reformulación* (2001) y *El derecho de gentes* (2001). De este último texto se diseñará un programa metodológico frente al tema de la paz, pues en él encubre una de las mayores doctrinas referente al tema.

Primera etapa precontractual: la posición original, el velo de ignorancia y los principios de la justicia

¿Qué pasaría si a un hombre cotidiano cualquiera (de un país en desarrollo como los del contexto latinoamericano) le ofrecieran una invitación de viajar al planeta Marte, pero sin poder volver a la Tierra? De hecho, la empresa “Mars One” ha evaluado desde hace unos años empoderar a unas personas (50 hombres y 50 mujeres) para viajar a Marte en el 2023, asumiendo dicha entidad todos los gastos. Un viaje del cual no hay retorno (Nieves, 2013).

Dicho plan ha desatado las más fuertes críticas y el “morbo” frente a la utilización del hombre como símbolo de “reality show” y el desencadenamiento de indignidad humana. Sin embargo, frente a los contenidos académicos, es necesario detenerse por un segundo y pensar: ¿qué pasaría si efectivamente viajan 50 hombres y 50 mujeres de diferentes partes del mundo, de distintos contextos culturales, de diversas razas y lenguas, altos, bajos, jóvenes, ancianos, entre otros, pretendiendo llegar a Marte, donde en un momento determinado deben establecer unos mínimos para convivir en sociedad?

El filósofo Rawls, en *La teoría de la justicia*, idea un procedimiento donde, de manera dialogal, argumentada y consensual, busca desarrollar los principios de la justicia, que deben regir a todas las instituciones de carácter social y toda legalidad de las mismas, dejando a un lado nociones egoístas y que pueda responder a la *imparcialidad* para todo el conjunto social. Así las cosas, dice el profesor Óscar Mejía Quintana al referirse a esta premisa:

El constructo metodológico que utiliza para ello es el de la “posición original”, con el cual pretende describir un estado hipotético inicial que asegure la neutralidad de los

principios de justicia y los acuerdos fundamentales. Así como se considera razonable que no haya situaciones iniciales de ventaja o desventaja, tampoco lo es que los principios generales sean, como en el caso del utilitarismo, proyecciones sociales de los intereses individuales de los participantes. (1996, p. 208) (cursiva fuera de texto)

A la luz de lo anterior, la posición original es un constructo mental que conlleva un pacto en el cual todos los que están inmersos en la sociedad suscribirían una supuesta situación de igualdad originaria, con un solo objetivo: disminuir o prevenir intereses particulares que puedan afectar los principios de la justicia que se traducen a los procedimientos legales y la misma legalidad que pueda nacer de la construcción dialogal de los intervinientes (Rawls, 1971, pp. 30 y ss.).

En esta situación hipotética planteada al contexto del pensamiento rawlsiano, se considera que debe nacer un *procedimiento de argumentación consensual racional* (Mejía Quintana, 1996, p. 208), donde su finalidad será que el “todo social” pueda enfrentar unos mínimos que son escogidos (y posteriormente asumidos) para que prevalezca el interés general y se alejen de fines egoístas de sus asociados.

Luego, puede decirse que Rawls tiene un sentido análogo y dialógico con las lecturas kantianas procedimentales a la “razón práctica” y el “imperativo categórico” (*Die Metaphysik der Sitten*, 1797). El profesor de Harvard retoma este planteamiento arguyendo, al igual que el filósofo prusiano, ¿qué se debe hacer con el “estado de naturaleza”² concebido en el marco de la posición original?³. Ante esta situación, lo único que puede establecer son unos lineamientos para coexistir frente a la realización de un contrato social que regule los términos del “derecho público” frente al “derecho privado”. Rawls dice, entonces, que la deliberación consensual es de ponerse de acuerdo en mínimos para relaciones intersubjetivas entre sí, garantizando que “yo” al “otro” lo pueda ver como un *fin* y no como un *medio* (en términos kantianos).

Así las cosas, el filósofo de Harvard frente a las nociones contractualistas de Rousseau, Hobbes, Locke, entre otros, toma el concepto de contrato social (de orden netamente deliberativo) para que el individuo entregue su libertad al “todo social” y concertado entre ellos mismos puedan exigir al *Estado* dar un carácter legal de obligaciones y condiciones entre todos.

Ahora bien, la *posición original* de las personas en el caso hipotético descrito, deben desconocer cuál será en el futuro su posición social. Entonces, los individuos que se encuentran en esta situación de desconocimiento están bajo un *velo de la ignorancia*. Esta situación hace que las personas estén interesadas en pactar unas

2 Lo que hoy se conoce como derecho privado, que de cualquier manera el Código Civil no es más que el estado de naturaleza salvaje regulado jurídicamente, tal cual al neoliberalismo actual.

3 Se debe advertir que la posición original es un marco general constituyente, luego no es artificial, siendo, por tanto, el consenso político general de todos.

reglas de funcionamiento social que aseguren, en la peor de las situaciones, unos mínimos vitales y sociales que permitan la convivencia y coexistencia.

Por ende, lo que busca dicho velo de ignorancia es la igualdad tanto para los ciudadanos como para las instituciones sociales, como punto de partida de salvaguarda del bien común (Rawls, 1971, pp. 30 y ss.). En palabras del profesor Óscar Mejía Quintana:

Las partes no pueden conocer determinada información que viciaría los contenidos de los principios de la justicia. No conocen su posición social, sus talentos o capacidades, sus rasgos psicológicos, como tampoco las condiciones políticas, económicas o culturales de su propia sociedad ni la generación a la que pertenecen. (1996, p. 2010) (cursiva fuera de texto)

Luego de este consenso racional se determinan los principios de la justicia que entrarán a establecer las garantías mínimas procedimentales de las instituciones y la sociedad, que de cierta forma se identifican como “bienes primarios de los ciudadanos” para su realización o desarrollo de vida, estos son: las libertades políticas, la igualdad de posición y oportunidades, los bienes económicos, entre otros (Mejía Quintana, 1997, pp. 46-47), que, en concreto, se arguyen en el capítulo 9 “Unidad social y bienes primarios” del texto *Justicia como equidad*, de la siguiente manera:

i. Las libertades básicas (libertad de pensamiento y libertad de conciencia, etc.) forman el trasfondo institucional necesario para el desarrollo y el ejercicio de la capacidad de decidir, revisar y perseguir racionalmente una concepción del bien. Igualmente, estas libertades permiten el desarrollo y ejercicio del sentido de lo recto y de la justicia en condiciones políticas y sociales libres.

ii. La libertad de movimiento y libre elección de ocupación sobre un trasfondo de oportunidades diversas son necesarias para la persecución de fines últimos, así como para poder llevar a efecto una decisión de revisarlos y cambiarlos si uno los desea.

iii. Los poderes y prerrogativas de cargos de responsabilidad son necesarios para dar campo a diversas capacidades sociales y de autogobierno del sujeto.

iv. La renta y la riqueza, entendidas en un sentido debidamente lato, son medios omnivalentes (y con valor de cambio) para alcanzar directa o indirectamente una amplia gama de fines, cualquiera que resulten ser.

v. Las bases sociales del respeto de sí mismo son aquellos aspectos de las instituciones básicas que normalmente son esenciales para que los ciudadanos tengan un sentido vivo de su propio valor como personas morales y sean capaces de realizar sus intereses de orden supremo y promover sus fines con confianza en sí mismos. (Rawls, 2017, p. 270) (cursiva fuera de texto)

La pregunta problemática que realizaría Rawls sería: ¿cuáles son los principios de la justicia que deben operar en esta sociedad hipotética? Pues estos deben buscar la “estructura básica de la sociedad”, fundamentando los derechos y obligaciones

del “uno” con los “otros” y, a su vez, determinarán igualmente los criterios económicos sobre los cuales se basará su organización.

Dos son los principios que entrarán a regir: por una parte, está el principio de la libertad, el cual está inmerso desde la construcción del ordenamiento jurídico y político de la sociedad y determinado por una Constitución. Y, por otra, está el principio de igualdad, tanto de oportunidades como de posiciones; este último lucha en contra de la desigualdad; por eso, este principio se enmarca dentro de la distribución de bienes y riquezas en orden económico. El profesor de Harvard los anuncia así:

Primero: cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás [...]. Segundo: las desigualdades sociales o económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos. (Rawls, 2012, pp. 67-68) (cursiva fuera de texto)

A la luz de lo aquí mencionado, y sin lugar a dudas, este fenómeno jurídico se desata en la historia de Colombia con un paso trascendental a la propuesta del movimiento estudiantil conocida como la “séptima papeleta”, que tenía como fin un séptimo voto para la reforma constitucional a la convocatoria de una Asamblea General Constituyente (concertada ante un constructo constituyente en el sentido diacrónico rawlsiano). Y su consecuencia fue la Constitución Política de Colombia de 1991, dando las nociones del Estado social de derecho⁴.

Es necesario aclarar por qué esto es significativo para el contexto jurídico-político colombiano. Si bien es cierto, a la luz de la disciplina de la “Teoría del Estado” y análogo al constructo evocado por Rawls, dichos Estados, desde la perspectiva jurídica, han tenido en su contexto histórico una evolución comprendida como el papel cada vez más garantizador de derechos e integrador de valores, cumpliendo así los fines esenciales (bienestar y seguridad de la comunidad o los mínimos concertados como comunidad); empero, históricamente han trasegado desde un “Estado absolutista” o “totalitarista” pasando así por un “Estado de derecho” y pretenden al día de hoy culminar en un “Estado social y democrático de derecho”. Bien lo resalta el filósofo Jaques Maritain:

L'État démocratique, pour lequel la liberté, la loi et dignité de la personne humaine sont des principes fondamentaux, et où la rationalisation de la vie politique est cherchée dans la perspective des valeurs et des normes morales; et le cas d'un État totalitaire, pour

4 Momentos relevantes ha tenido Colombia después de la Batalla del Puente de Boyacá en 1819 y el grito de Independencia en 1810. Tal vez, este es el momento más importante para el país, pues Colombia se constituye como un Estado social de derecho y con ello se da relevancia al plexo de valores, los mínimos vitales, la importancia real-fundamental al principio de legalidad, el surgimiento de los derechos fundamentales y los culturales o sociales (hoy catalogados como derechos fundamentales sociales), entre otros.

*lequel le pouvoir et une certaine oeuvre à accomplir par le tout sont les seules choses qui comptent, et où la rationalisation de la vie politique est cherchée dans la perspective des valeurs et des normes purement artistiques ou techniques*⁵. (Maritain, 1953, p. 58)
(cursiva fuera de texto)

Ciertamente, en este sentido histórico se han dado pasos paulatinos a lo que conocemos hoy como “Estado social democrático de derecho”, lo cual tiene una serie de fundamentos importantes: el principio de legalidad, la división de poderes (pensamiento montesquiano —legislativo, ejecutivo y judicial—), los derechos humanos, los mínimos vitales, los fines esenciales del Estado a los ciudadanos (salvaguardar y proteger al “todo social”), la participación ciudadana como modelo democrático, el poder punitivo congregado para establecer políticas criminales claras y legitimar la intervención más radical en la libertad del individuo que ha quebrantado el “pacto social” y el “ordenamiento jurídico”, la inclusión del “otro” para un orden de justicia social, entre otros⁶. Sin embargo, el déficit que se presenta es por qué no existe una aplicación directa o concreta al reflejo de la “posición original” determinada y pretendida al “marco constituyente”, que dio lugar a un consenso político que solo quedó en una bella prosa en el papel.

Segunda etapa contractual: la razón pública y la democracia

En el contexto, del surgimiento de Colombia como Estado social de derecho con su génesis en la Constitución Política de 1991, influye que, del Congreso Constituyente con toda su democracia consensuada, edifican un proyecto concreto de vida social incluyente de los ciudadanos. Estas premisas se planifican bajo el ordenamiento jurídico del “liberalismo procedimental”, con criterios de praxis argumentativa y las relaciones intersubjetivas de los ciudadanos (que posteriormente serán positivizadas o tipificadas en conductas, relaciones y cosas [Zabalza Iriarte *et al.*, 2015, pp. 34 y ss.]).

5 La traducción al texto es la siguiente: “El Estado democrático, donde la libertad, la ley y la dignidad humana son los dogmas fundamentales, y la racionalización de la vida política se persigue dentro de la perspectiva de las normas y los valores; mientras que en el caso del Estado totalitario, en donde solo se toman en consideración el poder y una determinada tarea a cumplir con el todo, y en el que la racionalización de la vida política se persigue dentro de la perspectiva de los valores y normas meramente artísticos o técnicos”.

6 Pero se debe aclarar que esta línea evolutivo-histórica para el marco legal colombiano no ha sido sencilla, primero porque las nociones del marco colombiano surgen de un derecho indígena que automáticamente se trasgrede a un derecho “impuesto” por la Conquista; y desde su Independencia ha sido un sistema fallido, con falencias jurídicas en el desarrollo de sus presupuestos jurídico-legales. Tan es así, que es en el surgimiento de la República de Colombia como “Estado social de derecho” (de ahora en adelante, ESD) en 1991, en el que se “logra” comprender la función real e integradora de hacer efectivos cada uno de los ítems mencionados; empero, se aplica de manera falaz los fines esenciales, y el poder punitivo del Estado se desarrolla en muchas ocasiones como un Estado deliberativo o “Leviatán”.

De hecho, la columna vertebral del pensamiento rawlsiano se erige de su *Liberalismo político*, que pretende lograr un *consenso entrecruzado de doctrinas omni-comprehensivas razonables* (Rawls, 1993), las cuales son consecuencia de razones prácticas, que se podrían dilucidar como un hecho acerca de los límites de la razón o de lo que Rawls ha llamado *las cargas del juicio* (Nusbaum, 2011). Dichas “cargas del juicio” significan que se irán revelando una serie de desacuerdos razonables dentro de la sociedad, y estas mismas discrepancias tendrán el objeto de ser dialogadas frente a unos mínimos de convivencia; ello implica que así los ciudadanos sean personas razonables no se puede deducir que se llegue a una misma conclusión o acuerdo. Incluso, en esto consiste el “pluralismo razonable”, así se esté en desacuerdo, todas las personas querrán edificar bajo los aportes de su libertad las bases para un proyecto colectivo de vida. Y, en síntesis, los sujetos al aporte de su libertad y conviviendo con el “todo social”, querrán cumplir y acatar toda normatividad para hacer venia a las condiciones justas de cooperación. Pero esto no afirma que sean unívocos o comulguen unánimemente con la idea de bienestar, pues cada cual tiene sus propios fines y objetivos justificados en el régimen democrático, donde de esa misma “libertad” los ciudadanos determinan su *modus vivendi* particular y esto conlleva que las “cargas de juicio” den un contenido pluralista en diversas doctrinas de orden moral, filosófico, político e incluso religioso. (Rawls, 2013, pp. 56 y ss.). Bien lo describe Nusbaum, citando al mismo John Rawls:

Un aspecto por destacar del análisis de Rawls en Liberalismo político es su distinción entre doctrinas comprehensivas “razonables” e “irrazonables”. Su categoría de “cargas de juicio” enfatiza el hecho de que las personas discrepan en asuntos de valores y adhieren a doctrinas comprehensivas diferentes, no solo por una opción irracional o baladí, sino basadas en un conjunto de factores que tornan las disputas entre ellas verdaderos casos de “discrepancias razonables”. Afirmar lo anterior es reconocer “los múltiples riesgos que apareja el ejercicio correcto (y consciente) de la facultad racional y de juicio en el giro ordinario de nuestra vida política”. (2014) (cursiva fuera de texto)

Entonces, el pluralismo razonable equívoco con el pluralismo simple, solo es identificado con el consenso que se da entre doctrinas comprehensivas que dan la característica primaria de la democracia; pues como se ha anotado anteriormente, dichas doctrinas no son el resultado de intereses particulares, sino, por el contrario, como alude Rawls: “es en sí mismo el resultado del libre ejercicio de la razón humana libre en condiciones de libertad” (2013, p. 146).

Esta etapa contractual fiel a la concepción política explicada en los anteriores párrafos mantiene dos momentos importantes: en primer lugar, constituye el concepto más razonable sobre la justicia en un sistema democrático amplio y dentro de un marco de deliberación, que conforma el *consenso entrecruzado*, el cual es análogo al plexo de valores de la sociedad y así se configura el proceso constitucional. Y, en segundo lugar, se materializa un consentimiento deliberativo al interior del congreso legislativo y la posterior aplicación jurisdiccional de

las normas (o administración de justicia) en caso de conflicto específico (Rawls, 2013, pp. 220 y ss.).

Mejía Quintana, citando a John Rawls, expresa:

El consenso, fiel a su carácter constructivista, debe cumplir un determinado proceso procedimental. Una primera etapa la constituye la que Rawls denomina etapa consuetudinaria. Esta etapa satisface los principios procedimentales de convivencia política, autonomía y neutralidad, que como tales se aceptan, sin incluir ni suponer ideas fundamentales sobre la sociedad y la justicia que regularán la estructura básica de la sociedad; la siguiente etapa la configura, respectivamente, las deliberaciones al interior del congreso legislativo y la aplicación jurisdiccional de las normas en casos de conflictos específicos. (1996, p. 217) (cursiva y subrayado fuera de texto)

Su objetivo será dar las garantías necesarias a los principios de justicia y así configurar su materialización, evocando un ordenamiento jurídico positivo que regule las conductas humanas y las relaciones intersubjetivas entre sí bajo disposiciones legales (en la ciencia del derecho se sustentan bajo el principio de legalidad); y de ser vulnerados los derechos de los ciudadanos, estos pueden bajo herramientas judiciales (acciones constitucionales, demandas, querellas, denuncias, entre otras) hacer efectivos sus derechos subjetivos.

Sin lugar a dudas, al momento de la publicación de la obra *Liberalismo político* en 1993, emerge la concepción más sólida de la llamada “razón pública” (Rawls, 1993, pp. 207 y ss.). Recalcando la prioridad de la justicia sobre el derecho, la eficacia y el bienestar son esenciales para toda democracia consensual o constitucional (Mejía Quintana, 1996, p. 220). Añade el profesor Mejía Quintana:

Tal prioridad significa que la concepción política de justicia impone límites a los modelos de vida permisibles y los planes de vida ciudadanos que los transgredan no son moralmente justificables ni políticamente legítimos. La misma define una noción de neutralidad consensual sin acudir a valores morales legitimatorios y sin ser ella misma procedimentalmente neutra. (1997, p. 163)

La razón pública se deriva de la “razón del pueblo” o la “razón ciudadana”, siendo las personas quienes la poseen, en tanto ciudadanos, ejerciendo todos el *potestas* que se configura en leyes que son de orden general, coercitivas, heterónomas. Donde se configura un poder político asignado al Estado. Explica el profesor Óscar Mejía Quintana:

Se dice que la razón pública no se circunscribe al foro legislativo, sino que es asumida por la ciudadanía como criterio de legitimación de la estructura básica de la sociedad en general; es decir, de sus instituciones económicas, políticas y sociales, incluyendo un índice de bienes sociales primarios consensualmente concertado. El contenido de la razón pública es, pues, el contenido de los principios fijados por la concepción de justicia públicamente concertada y aunque su principal expresión, en un régimen democrático,

es el Tribunal Constitucional, los esenciales constitucionales que este debe preservar y defender son los derivados del consenso político de los diferentes sujetos colectivos que componen la ciudadanía. (1997, pp. 163-168) (cursiva fuera de texto)

Los colombianos, como se ha planteado en este capítulo, se circunscriben a la idea de “razón pública” y democracia, máxime con la Asamblea Constituyente y el surgimiento de la Constitución. Cabe resaltar las palabras del profesor Alberto Cárdenas como factor final, y es que la Constitución Política de Colombia de 1991 se afianza en dichos proyectos rawlsianos aquí mencionados, pues propone una serie de valores como fines del proyecto de vida social del pueblo y la nación colombiana (justicia, unidad nacional, vida, convivencia, trabajo, igualdad, conocimiento, libertad, paz, democracia participativa, orden político-económico-social justo, entre otros), pensando en el bien común como continua construcción de la razón y argumentando que no puede haber un “contrato social” solo guiados por intereses particulares. De hecho, el preámbulo de la Carta Magna pone en constante dinámica los macrovalores (valores de coexistencia) con los valores de existencia personal (valores de convivencia), exigiendo en la vida social un orden jurídico y elevando la dignidad de la persona en la cadena: persona-sociedad-derecho (Cárdenas Patiño y Cárdenas Sierra, 2002, p. 24).

Tercera etapa poscontractual: la sociedad bien ordenada, la paz justa y la paz democrática

Finalmente, la etapa poscontractual se encuentra determinada por el bien común y su fin esencial es la justicia, la cual entrará a definir los principios por ella enmarcados y la estructura del ordenamiento colectivo social (o denominada por Rawls como *la sociedad bien ordenada*). Para ello, el filósofo norteamericano sustenta tres instancias que le darán la dinamicidad a su estructura: 1. La moralidad de la autoridad, 2. La moralidad de la asociación y 3. La moralidad de los principios (Rawls, 2012, pp. 410-432). Esto configura el todo social que, por ende, delimitará a la luz de la justicia los elementos de formación en los “valores macro” y que harán del individuo una persona capaz de ejercer sus deberes cívicos, encontrando y reconfigurando una ciudadanía democrática.

Con referencia a lo anterior, se replica que el presente escrito versa sobre las reflexiones de orden ético y político de John Rawls encaminado a la justicia, pero con un fin delimitado: la paz como construcción social. En esa etapa es donde el pensamiento del profesor de Harvard expone la definición de “paz” en el constructo social en sus textos *Theory of justice* y *The law of peoples*, resaltando dos definiciones: “la paz justa” y “la paz democrática”, que conllevan dicha entidad institucionalizada frente a una *paideia* (eso sí, la justicia como valor primario), empero edificada frente a la paz como precepto base.

Dice el profesor de la Universidad de Salamanca, José María Garrán Martínez:

Las principales alusiones realizadas por Rawls en torno a las concepciones de la paz y al pacifismo se encuentran en su influyente libro Theory of justice, publicado en 1971, y en The law of peoples, del año 1999. Los análisis contenidos en ambos trabajos sobre estas materias son más bien escasos y, salvo el capítulo dedicado a la “paz democrática” ubicado dentro del último de los libros mencionados, los comentarios en torno a la paz y al pacifismo se encuentran dispersos en distintos epígrafes. De hecho, sólo se relacionan de forma colateral con otros asuntos abordados de manera mucho más profunda por nuestro autor. Es de sobra conocido, además, que Rawls no elaboró ninguna monografía acerca de la guerra y de la paz, sin embargo, sus juicios sobre ambas cuestiones resultan ser muy estimulantes y nos permiten profundizar, no sólo en el conocimiento y en la comprensión de la teoría de la justicia rawlsiana, en general, sino también en su doctrina de la “guerra justa”, en particular. (2016, p. 147) (cursiva fuera de texto)

Una de las cosas claras en el pensamiento de Rawls son los conceptos de “paz”, aquí referenciados, que no tienen la misma profundidad epistemológica con la que se erigió otros conceptos dentro de su filosofía (como la posición original, el velo de ignorancia, entre otros). Sin embargo, el presente escrito pretende comprender, a la luz de la hermenéutica, los matices en el que construyó dichos significados.

Iniciando con el concepto de “paz justa”, este se acopla precisamente a los principios erigidos por la justicia y por las reglas positivas que ordenan las relaciones intersubjetivas establecidas en las “sociedades bien ordenadas”, los cuales son equívocos con aquellos Estados que niegan las garantías o derechos de la sociedad que, en consecuencia, son mal estructurados, llamados “Estados fuera de la ley” (Rawls, 1999, pp. 85 y ss.). Dice el profesor Garrán: “Lógicamente, Rawls alude a la ‘paz justa’ en los supuestos de conflictos armados en los que los pueblos bien ordenados, derrotan a los segundos” (Garrán Martínez, 2016).

Asimismo, Rawls no desconoce la significación abordada por diferentes doctrinas que sustentan la paz como el derecho y valor jurídico, que tiene como fin supremo lograr la dignificación de los seres humanos frente a la salvaguarda de la seguridad jurídica; aquel ideal sustentado también se evidencia como la ausencia de guerra que enfrenta por objeto la soberanía de los pueblos (Kaufmann, 1999, pp. 441-462). La expresión de “paz justa”, como se dijo anteriormente, está aludida por Rawls a la culminación de todo “conflicto bélico” entre las sociedades bien ordenadas y aquellos Estados que actúan fuera del derecho y las garantías de las personas.

La idea esencial del concepto de paz justa es análoga entre los requerimientos exigidos por el derecho internacional que derivan de los conceptos: *ius ad bellum*, *ius in bello* e *ius post bellum*, tres nociones que fungen la doctrina de lo que se conoce como la “teoría de la guerra justa”; sin embargo, bajo el pensamiento rawlsiano son repensadas estas nociones frente a sus conceptos de sociedad, Estado y justicia.

El profesor de Harvard se preguntaba cómo las sociedades bien constituidas debían proceder en los conflictos armados; esto es, su legalidad y legitimación para conllevar las guerras dentro de un orden (sea negativo o positivo), pues el resultado de ello será la conducción a la paz. Entonces:

Rawls reserva el uso de la expresión “paz justa” a los supuestos en los que la situación final de una contienda armada es el producto del cumplimiento estricto de las exigencias que se derivan de todos los principios del derecho de los pueblos. Una paz será “justa”, se podría deducir entonces, si es el resultado de una guerra que se libró para defendernos legítimamente de una agresión, o porque se produjo una grave violación de los derechos humanos que justificó la intervención de pueblos bien ordenados en ese conflicto. Y, además, será una “paz justa” si se han cumplido los principios de restricción en la conducción de la guerra, principios que, aunque expuestos por Rawls en los epígrafes relativos al ius in bello, se entremezclan con otros que, a mi juicio, pertenecen más bien al contenido del ius post bellum. (Garrán Martínez, 2016) (cursiva fuera de texto)

Ahora bien, un papel fundamental en un conflicto armado es el poder del gobernante, pues ellos asumen la mayor responsabilidad en el modo de conducir la guerra o imponer un mecanismo alternativo para la resolución de los conflictos. Es decir, son los líderes políticos quienes tienen el papel de garante frente a la sociedad para imponer políticas que conlleven bienestar de la sociedad. Y es la misma sociedad que puede exigirles las prácticas o criticarlas según su actuar (Rawls, 1999, pp. 97 y ss.). Parafraseando al filósofo norteamericano se dirá, entonces, que en medio de una guerra se tiene por objeto mantenerse fiel al propósito de una paz justa, evitando todo lo que pueda obstaculizar dicha tarea (Rawls, 1999, pp. 98 y 99).

A la luz de todo lo mencionado sobre la paz justa, culmina el profesor Garrán, diciendo:

Unir en una expresión dos valores como son los de la paz y la justicia para construir su concepción de “paz justa” habría exigido, sin duda, un análisis mucho más pausado e intenso que el que Rawls nos pudo ofrecer en su último libro. Y lo mismo se podría decir en relación con la siguiente concepción de paz utilizada por nuestro filósofo y, en general, con buena parte del contenido del mencionado escrito. (Garrán Martínez, 2016) (cursiva fuera de texto)

Por otra parte, el concepto de “paz democrática” es uno de los elementos más importantes para constituir la sociedad organizada, aunque dicho concepto sigue siendo de los más debatibles por la doctrina político-jurídica global. Expone Rawls, en su texto *The law of peoples*, que la paz democrática es la forma auténtica de establecer la sociedad razonablemente justa, pues las guerras se libran contra regímenes ilegales o ilegítimos, pero nunca contra otros pueblos que se encuentren organizados de manera políticamente diferente (2001, pp. 148 y ss.). Como lo dice Kaufmann, los Estados generan guerras, pero ninguno de ellos sin una justa causa; el caso directo de la defensa propia, que anteriormente se

le llamaban secretarios de guerra y hoy secretarios de defensa, pues no se está legitimado en agredir, pero sí en defenderse (Kaufmann, 1999, pp. 449 y 450).

La paz democrática depende de tres factores necesarios para su establecimiento: 1. La organización democrática del Estado, 2. La importancia de las relaciones comerciales para la satisfacción de los ciudadanos y 3. Pertenencia del Estado a instituciones de carácter internacional que reúnan a pueblos con los mismos valores. Por ello, Rawls plantea la implementación del derecho de los pueblos; es decir, de las relaciones internacionales entre Estados de acuerdo con la implantación de la paz democrática de forma individual en cada Estado, cuya finalidad sea la consecución de la paz duradera, tal y como lo planteó Kant en su obra *La paz perpetua*.

Se plantea, entonces, una contraposición de conceptos y teorías entre Estados denominados liberales y decentes. Por consiguiente, existe una utopía realista que contrarresta la concepción de guerra defendida por la teoría hegemónica de los realistas; esta utopía surge a partir de lo que se denomina como la estabilidad de un Estado. Según Rawls, a esta estabilidad se puede llegar mediante dos situaciones: la primera, que el Estado llegue a esta estabilidad mediante el equilibrio de fuerzas; es decir, que se modere la lucha por el poder, la riqueza y que esto se tome como la forma de vida de un Estado y de sus integrantes. La segunda, la estabilidad de los Estados también puede ser el resultado de las llamadas razones correctas, lo cual implicaría que las instituciones políticas y sociales conduzcan a los ciudadanos a la adquisición de un sentido apropiado de justicia a través del crecimiento y participación en sociedad, lo cual permitiría a la ciudadanía el entendimiento de los principios e ideales de la concepción política, para que los puedan interpretar y aplicar. Por tanto, el Estado debe guiar el aprendizaje moral de la ciudadanía mediante la ejecución de un modelo ideal de conducta, basada en la cooperación y en la confianza mutua.

Siendo así, se plantea la paz democrática como un modelo efectivo alternativo a la política realista respecto de las relaciones internacionales, como consecuencia de la implementación de políticas justas y decentes en cada uno de los Estados de la comunidad internacional. Para ello, Rawls plantea la aplicación de unas pautas de actuación pública que permitan la estabilidad del Estado: 1. Igualdad de oportunidades frente a la educación y la formación de los individuos. 2. La distribución decente de los ingresos y las riquezas, de tal forma que los individuos tengan acceso a los medios universales necesarios para el uso inteligente y efectivo de sus libertades. 3. La sociedad como empleador del último recurso, ya sea mediante el Gobierno nacional o local, o mediante políticas sociales y económicas. 4. Asistencia sanitaria asegurada a los ciudadanos y 5. Financiamiento de elecciones y medios de información de cuestiones políticas (Rawls, 1999, pp. 45 y ss.).

Se da, por tanto, la unificación de dos situaciones respecto de los Estados para que sean promotores de la verdadera paz: en primer lugar, que la naturaleza de las instituciones sea de carácter mutable por el pueblo, con el fin de generar mayor felicidad o satisfacción. Y, en segunda medida, el intercambio como acción que fomente la paz, ya que el comercio favorece a la promoción de las virtudes y valores sociales que propicien la paz en los pueblos.

Dado lo anterior, Colombia ha convivido con una guerra interna por más de medio siglo. El tan anhelado encuentro con la paz se ha visto en pequeños pasos referidos a los preceptos de justicia transicional (los encuentros de paz con el M-19 en 1985, los diálogos en el Caguán en 1998, la Ley de Justicia y Paz en el 2005, y los diálogos de paz en La Habana configurados por el Acto Legislativo 1 de 2017). Así, dichos malestares del conflicto interno en el país son vigentes y diariamente lo denotan los medios de comunicación, empero la sociedad colombiana ha buscado diversas vías para la solución de dichos conflictos, eso sí, aquellos procedimientos amparados por la Norma de Normas, a veces con legitimación del propio pueblo.

Colombia ha sido azotada por genocidios, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, no solo por los grupos subversivos o al margen de la ley, sino también por el mismo Estado, el mismo que versa en su artículo 2 de la Constitución Política de 1991, fijar seguridad jurídica a sus habitantes como fin esencial. Y realizan una “paz” en muchas ocasiones sin determinar eficazmente una reparación integral a las víctimas, una dinamicidad efectiva del cese del conflicto.

Referente al presente subcapítulo, y a la luz del pensamiento de John Rawls, cabe destacar la función de las “políticas de paz” construidas por los gobernantes en sus diferentes momentos y con sus diversas figuras jurídicas. Se está de acuerdo con la manifestación de paz. Después de todo lo vivido en Colombia, se deben ordenar mecanismos fehacientes frente a la reparación integral de las víctimas y realizar procesos de paz bajo los lineamientos de legalidad y jurisdiccionalidad. Una paz con cláusulas de justicia. Una paz donde la gente que haya cometido dichos crímenes cumpla penas ajustadas a sus conductas (no se cree en amnistías ni indultos, menos frente a delitos donde su bien jurídico tutelado es el “todo social”). En concordancia con la finalidad y función de la pena (sentido ontodeontológico), la persona debe hacerse responsable por sus actos (penas que no sean maximizadas, pero tampoco minimizadas), mayor aun cuando estos actos son de barbarie y sin piedad (torturas, genocidios, violaciones a los derechos humanos, entre otros) (Ibarra Sánchez, 2015, p. 102).

En la Constitución Política de 1991 se identifica dicho valor como fin primordial y derecho fundamental, enmarcado en el plexo de relaciones intervalóricas donde unos valores valen más como fines (paz, seguridad, solidaridad) que otros

(poder, orden, cooperación forzosa), de importancia medial o instrumental, y que todos se desvalorizan si se realizan de forma injusta (Cárdenas Patiño y Cárdenas Sierra, 2002, pp. 21-22). Entonces, Rawls indicará al unísono con el preámbulo de la Constitución de 1991, que la justicia es la única que puede encaminar al bienestar del todo social, sin exclusiones ni márgenes de vulneración de derechos fundamentales, haciendo más efectiva una paz incluyente donde la seguridad jurídica es de todos los ciudadanos. En pocas palabras:

Y si la justicia hace valiosa la paz política, económica, cultural, social sin excluidos; y valiosa la seguridad política, económica, jurídica, social sin excluidos; y la valiosa cooperación forzosa política, económica, tributaria, cívica sin excluidos ni privilegios...; si la justicia planifica los demás valores, surge entonces el valor englobante articulador-integrador bien común, que es el conjunto de condiciones externas y espirituales posibilitantes, comunes al todo social, que incluye a todos al ofrecer oportunidades y medios para que cada uno desarrolle positivamente su propio proyecto de vida. (Cárdenas Patiño y Cárdenas Sierra, 2002, pp. 22-23) (negrilla propia del texto, cursiva fuera del texto)

Por último y a la luz del contexto colombiano, se concuerda que es necesario establecer políticas de paz como se ha venido desarrollando y aún más conforme con lo que dice el profesor Rawls: “Por difícil que pueda ser, el enemigo actual debe ser visto como un futuro socio en una paz justa y compartida” (Rawls, 2001, p. 100).

Conclusión

El filósofo norteamericano es, sin lugar a dudas, el referente más sólido de la filosofía política de los siglos XX y XXI, pues ha dado dinamicidad y ha reestructurado las tradiciones contractualistas (John Locke, Jean Jacques Rousseau, entre otros) frente a los temas de libertades cívicas, libertades políticas y el contrato social; al igual que desarrolla eficientemente los postulados del pensamiento kantiano (Rawls, 2017). Para Rawls, solo se puede lograr una democracia consensual con los presupuestos de justicia establecidos por el “todo social”; eso sí, dichas personas que integran la sociedad deben ser autónomas y racionales, que tengan el compromiso de edificar un sentido de mínimos para convivir y coexistir.

En la Carta Magna colombiana se ve explícito el pensamiento rawlsiano en las etapas: precontractual, contractual y poscontractual. Esto evidencia en el desarrollo de dichos criterios: 1. La necesidad de justicia que es dialogal y concertada, 2. Cada persona ejerce por medio de su libertad un aporte de construcción del “todo social”, 3. Al constituirse dicha cooperativa, su fin esencial es la justicia como horizonte del bien común, 4. La codificación de la normatividad que regirá las interrelaciones subjetivas y 5. El ejercicio de los individuos que efectúan sus deberes cívicos edificando la ciudadanía democrática.

Como se desarrolló en el presente trabajo, Colombia ha identificado estos preceptos, empero no ha logrado su configuración o materialización. Esto porque la

realidad colombiana emerge de unas nociones que no se pueden desconocer: un conflicto armado, el narcotráfico, la desigualdad de oportunidad y posiciones, la miseria humana, la exclusión socioeconómica, entre otros. De hecho, la guerra interna en este país duró más de cinco décadas, como consecuencia de otros malestares al ordenamiento jurídico. Una realidad lamentable, pero que ha dado pasos paulatinos para encontrar la paz.

Ahora bien, no solo se habla de paz en el sentido antes estudiado (*ius ad bellum*, *ius in bello*), sino también desde el precepto universal y genérico de la seguridad jurídica (fin unívoco de la paz). Ya se había mencionado anteriormente:

Este tema ha sido el pan diario por diversos entes: los medios de comunicación, los países hermanos quienes se encuentran mediando el diálogo, el clero y comunidades religiosas, entre tantos más que buscan un encuentro próximo con la paz; lo cual reza igualmente con las necesidades del país y sustentado en nuestro artículo 22 de la Constitución Política de Colombia: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”, pero que vanamente se cumple. (Ibarra Sánchez, 2016) (cursiva fuera de texto)

El pensamiento de John Rawls ayuda a repensar una sociedad como la colombiana, que edificada como Estado social de derecho es el supremo sujeto constitucional responsable del bien común colectivo, donde su poder se afianza en la realización del proyecto de vida de cada uno de sus integrantes, armonizador de valores personales y de coexistencia, como reza el preámbulo de su Constitución (Cárdenas Patiño y Cárdenas Sierra, 2002, p. 24). En ese orden de ideas, los suscritos aquí apoyan la idea de “paz” enfocada en los preceptos rawlsianos, edificada racionalmente desde la justicia como base para una construcción congruente del bienestar de la sociedad.

Se culmina el presente escrito al unísono con las palabras del profesor Estanislao Zuleta:

Yo replicaría que para mí una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos. Que solo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz. (Zuleta, 2015, p. 63) (cursiva fuera de texto)

Referencias

- Cárdenas Patiño, A., y Cárdenas Sierra, C. (2002). *Núcleos problemáticos. Módulos Siglo XXI*. Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás. Códice Ltda.
- Cárdenas Sierra, C., y Guarín Ramírez, E. (2010). *Filosofía política y del derecho: Tomás de Aquino en diálogo con Bobbio, Chomsky, Rawls y Alexy*. Universidad Santo Tomás.
- Garrán Martínez, J. (2016). La paz y el pacifismo en la obra de John Rawls. *Derecho y Estado del Instituto Fray Bartolomé de las Casas*, II(34), 141-167.

- Ibarra Sánchez, C. (2015). *Los crímenes de lesa humanidad a la luz de la filosofía política y del derecho*. Editorial Ibáñez y Editorial Universidad Santo Tomás, seccional Tunja.
- Ibarra Sánchez, C. (2016). De la guerra y de la paz. La filosofía del derecho entorno a los delitos de lesa humanidad y un posible encuentro con la paz. *Principia Iuris*, XIII(25), 153-172.
- Kant, I. (1797). *Die Metaphysik der Sitten*. Herausgeber Friederich Nicolovius.
- Kaufmann, A. (1999). *Filosofía del derecho*. Universidad Externado de Colombia.
- Maritain, J. (1953). *L'Homme et l'Etat*. Éditeur Presses Universitaires de France.
- Mejía Quintana, O. (1996). Concepción política de la justicia, democracia consensual y ética en la teoría de John Rawls. En AA. VV., *La paz: una construcción colectiva. Programa por la paz-Compañía de Jesús* (p. 231). Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Mejía Quintana, O. (1997). *Justicia y democracia consensual. La teoría neocontractualista en John Rawls*. Siglo del Hombre Editores. Ediciones Uniandes.
- Nieves, J. M. (5 de mayo de 2013). *www.abc.es*. ABC Ciencia. <https://www.abc.es/ciencia/20130508/abci-voluntarios-para-viaje-marte-201305080950.html>
- Nusbaum, M. (2011). Rawls's "Political Liberalism". A reassessment. *Ratio Juris*, 24(1), 1-24.
- Nusbaum, M. (2014). Una revisión de *Liberalismo político* de Rawls. *Derecho del Estado*, 32, 5-33.
- Papacchini, A. (2012). *Filosofía y derechos humanos*. Universidad del Valle, Artes y Humanidades.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. The Belknap Press 1 of Harvard University Press.
- Rawls, J. (1993). *Political liberalism*. Columbia University Press.
- Rawls, J. (1999). *The law of peoples*. Harvard University Press.
- Rawls, J. (2001). *El derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*. Paidós.
- Rawls, J. (2012). *La teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2013). *Liberalismo político* (1ª ed. 1995. Séptima reimpr., 2013). Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2017). *Justicia como equidad*. Tecnos.
- Zabalza Iriarte, O. P., J., Cárdenas Patiño, A., y Houghton Pérez, T. (2015). *Recuerdos de un maestro. Compendio de filosofía del derecho*. (C. C. Sánchez, ed.). Universidad Santo Tomás.
- Zuleta, E. (2015). *Elogio de la dificultad y otros ensayos*. Planeta Colombiana S. A. (Ariel) Ciencias Sociales.

Conceptualización institucional de la seguridad ambiental en Colombia: propuesta teórica frente a una conflictividad emergente

Alexander Emilio Madrigal Garzón*

Andrea Camila Pereira Vergara**

Daniel Francisco López Naranjo***

* Politólogo-Investigador, Doctorando en Educación, Magíster en Relaciones Internacionales, Especialista en Pedagogía. Docente de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: aemadrigal@unal.edu.co.

** Politóloga en formación con énfasis en Relaciones Internacionales y Geopolítica, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: apereirav@unal.edu.co.

*** Politólogo-Investigador, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa (GISDE) del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: dlopezn@unal.edu.co.

Introducción

El concepto de seguridad ambiental (en adelante SA), como parte de una visión ampliada de seguridad y defensa, históricamente ha venido posicionándose en la agenda global dado el incremento de la conflictividad socioambiental. Precisamente, en la Colombia del posacuerdo, este concepto, a pesar de la falta de precisión en su significado, resulta pertinente para dar cuenta de una conflictividad emergente o ahora más visible; así, la SA aparece en el gobierno de Iván Duque (2018-2022), aunque de forma difusa y sin mayor fundamentación. En este sentido, resulta pertinente preguntar: ¿qué aportes teóricos se pueden plantear para la construcción de una conceptualización institucional de la SA, como término que da cuenta de una conflictividad emergente en el posacuerdo en el gobierno de Duque?, en razón a su vacío de significado, así como por las consecuencias de su uso sin semántica, exigiendo un aporte a su fundamentación desde una perspectiva teórico-conceptual, internacional-institucional y sociocultural situada en Colombia.

La hipótesis sostiene que, para la construcción de una conceptualización institucional de la SA en Colombia, se pueden plantear aportes teóricos desde tres perspectivas: la teórica, que remite a la evolución del concepto de seguridad y su paulatina apertura reflectivista; la internacional, en torno a cómo en la agenda global se ha dado una reflexión sobre la relación seguridad y ambiente; y la sociocultural, que aborda la conflictividad socioambiental en Latinoamérica y Colombia con movimientos sociales en tensión frente al modelo de desarrollo. Al comparar dichas perspectivas con pilares para una “política pública de SA” en el gobierno de Duque —la Constitución Política de Colombia (CPC), el Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Defensa y Seguridad—, se encuentra que, si bien estos no incluyen tal comprensión teórica, una conceptualización acorde con la construcción histórica del concepto de SA, debería contemplar elementos de estas perspectivas.

Desde el punto de vista de la metodología, la investigación fue de tipo cualitativo, bajo el método de revisión documental de bibliografía teórica de autores seminales y artículos científicos, mediante la cual se hizo una revisión analítica del estado del arte. Asimismo, teóricamente se asumió el enfoque reflectivista de la Teoría de Relaciones Internacionales (TRI), en diálogo con un análisis deductivo, institucional y sociocrítico.

El texto se encuentra estructurado en cuatro secciones. En la primera, se plantea la perspectiva teórica que da cuenta de la evolución del concepto seguridad. En la segunda, la perspectiva internacional muestra un recorrido histórico sobre la relación entre seguridad y ambiente en la agenda global. En la tercera, la perspectiva sociocultural aborda la conflictividad socioambiental en Latinoamérica

y Colombia. En la cuarta, se esbozan los elementos teóricos para la conceptualización. Por último, se presentan las recomendaciones a manera de conclusión¹.

Perspectiva teórica de la seguridad

En esta primera parte se realizará una revisión de la evolución del concepto de seguridad en la RI. Se asume una aproximación desde el *cuarto debate* entre racionalistas y reflectivistas², mostrando cómo el concepto fue ampliado, incluyendo así la variable medioambiental. Se debe subrayar que esto es reflejo de una conflictividad emergente en la agenda de seguridad y defensa, más adecuada frente a las amenazas tras la pos-Guerra Fría y ahora en el posacuerdo colombiano.

Es preciso recordar la centralidad del concepto de seguridad en el orden político moderno desde la visión clásica, tratando de reconocer si desde allí ya se estableció alguna relación con lo ambiental. Al respecto, para los contractualistas, “la naturaleza está dispuesta para que el hombre tome de ella todo aquello que considere necesario para su existencia y sobrevivencia” (Acosta, 1995, p. 128), demostrando que aún no se reconoce una relación problemática de los sistemas sociales con el entorno natural (Valdivieso, 2002). El fin del Estado es la seguridad (Hobbes, 1940), la conservación de la vida y “la estabilidad social que permite disfrutar de una vida libre de amenazas” (Orozco, 2006, p. 164); pero, más allá de eventuales conflictos por la propiedad (Locke, 1990) dada la abundancia de recursos, no se podía hablar aún de conflictos ambientales sobre los cuales el Estado soberano debiera actuar. No obstante, la creciente conciencia de la limitación ecológica y la reducción de recursos (Krippendorff, 1993), cambió el contexto para la reflexión; la naturaleza ahora no solo genera conflictos en razón al uso o propiedad como bien común (Pardo, 2008), sino que también es objeto de preocupación y protección de los Estados.

1 La investigación corresponde a las reflexiones de un grupo de trabajo con estudiantes del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, en el marco de una iniciativa de investigación formativa, liderados por el profesor Alexander Emilio Madrigal, quien viene trabajando en la línea de cambio y construcción de paz.

2 Es común señalar que la teorización en la disciplina de las RI se da a partir de una serie de debates, siendo el cuarto aquel en el que se condensaron reflexiones previas, a partir de sus fundamentos metateóricos. Siguiendo la distinción de Keohane (1993), entre racionalistas y reflectivistas, se sostiene que los primeros proponen una lectura positivista-objetivista, individualista y materialista de la política internacional de tipo economicista; mientras los segundos, desde una postura crítica, sugieren aproximaciones teóricas plurales, pospositivistas o antipositivistas subjetivistas, holistas e idealistas de tipo sociológico (Madrigal, 2017; Sodupe, 2003). Desde luego, esto tiene implicaciones concretas en el análisis empírico, como se observará en este artículo. Según Dougherty y Pfaltzgraff (1993), la teoría realista.

En las relaciones internacionales (RI), se desarrolló el concepto seguridad en el realismo³, refinado y revigorizado con el neorrealismo —realismo estructural, visión sistémica—, manteniendo la integridad territorial del Estado como su objeto referente (Orozco, 2006), ahora en diálogo con el neoliberalismo; este último, conlleva reconocer la influencia de los acuerdos institucionales —o regímenes— en las acciones estatales, dada la interdependencia con la globalización⁴. Para la síntesis racionalista, fruto del diálogo “neo-neo” (Keohane, 1993), la seguridad sigue dependiendo del uso de la fuerza de los Estados (poder), los cuales, a través de la autoayuda, procuran garantizar su supervivencia en un entorno amenazante; “son los actores dominantes en el sistema, y definen la seguridad en términos de ‘interés propio’” (Wendt, 2005, p. 2), negando un concepto más amplio. Pero, así como ya se señaló en Madrigal y Miranda (2018), con la pos-Guerra Fría se pasó a otro escenario:

En la Guerra Fría, la concepción estatocentrista de amenaza, definida en función de “intereses estratégicos”, se concentró en la seguridad nacional, y dejó de lado a los individuos y a la sociedad (Vargas, 2006). De allí que tras el fin del orden internacional bipolar y la intensificación de la globalización en un mundo cada día más interdependiente [...] se amplía la agenda internacional de seguridad —en particular a nivel hemisférico americano— sumando a las amenazas tradicionales, preocupaciones y desafíos de naturaleza diversa con una serie de amenazas emergentes de tipo no militar, que consideran nuevas fuentes de conflictividad, como los recursos naturales, e incluyen la degradación del medio ambiente como amenaza (Bartolomé, 2004; Dockendorff y Duval, 2013; Rodríguez, 2007). De allí que se empiece a hablar de la seguridad ambiental como problema de seguridad nacional. (2018, pp. 165-166)

Las “vertientes ampliadas/expansivas” son alternativas al estrecho concepto racionalista de seguridad. Como producto de posturas críticas o reflectivistas, caracterizadas por su condición interméstica —dado el carácter transnacional de las nuevas amenazas no tradicionales y asimétricas entrelazadas— y la multidimensionalidad —que incorpora lo ambiental como un factor esencial— (Cardinale, 2017), las concepciones ampliadas de la seguridad permiten una mejor lectura de los problemas del mundo actual. Verbigracia, la seguridad humana (United Nations Development Programme [UNDP], 1994) que incluye

3 Según Dougherty y Pfaltzgraff (1993), la teoría realista como paradigma tradicional del sistema internacional se basa en los siguientes presupuestos: un sistema basado en Estados; la política interna puede separarse de la política exterior; la política internacional es lucha por el poder en un entorno anárquico; y diferencias o gradaciones de capacidades de los Estados, incluyendo en estas los recursos naturales. Así las cosas, bajo esta caracterización de las RI, la seguridad es el principal interés para los Estados: “In realism theory, anarchy causes states to be agents concerned first and foremost with their survival and security” (Grieco, 1997, p. 167).

4 “Para la cuestión de la seguridad internacional entonces, mientras que el neorrealismo mantendrá los parámetros tradicionales sobre seguridad nacional y estudios estratégicos, los neoliberales harán hincapié en la cooperación y los regímenes internacionales, pero ambos mantendrán la centralidad del Estado como objeto referente, con sus matices” (Cardinale, 2017, p. 130).

una dimensión medioambiental, con énfasis en amenazas comunes como la contaminación y el ideal de “libertad frente al miedo y libertad frente a la necesidad” (Cardinale, 2017, p. 131). De allí que pueda hablarse de SA de la mano del desarrollo sostenible y la vocación conservacionista, convirtiéndose en un mejor referente de política para los Estados y la sociedad global donde los conflictos socioambientales crecen.

Perspectiva internacional-institucional

Esta perspectiva aborda la relación seguridad-ambiente en las instituciones internacionales (Keohane, 1993), y se articula con la lectura teórica, puesto que representa su materialización en un intento multilateral de un “régimen internacional medioambiental”⁵. Tal relación ha sido un tema de interés en la comunidad internacional, objeto de transformación profunda durante las últimas décadas, producto, según Locattelli y Rico, de:

No solo de una coyuntura determinada, sino de un proceso de crisis económicas y políticas que tuvo como resultado grandes impactos sociales, interrupción de los regímenes democráticos, aparición del crimen organizado a nivel global y la decisiva influencia del hombre sobre la naturaleza. (2016, p. 1)

Se denota que la noción de seguridad ambiental (SA) se encuentra vinculada a conflictos que han causado una gran degradación del ambiente, tomando esta como un concepto político relativo a la seguridad internacional desde el final de la Guerra Fría (Zurlini y Müller, 2008). Así, los efectos de una confrontación nuclear que comenzó con el lanzamiento de las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki en 1945, se convirtieron en un punto de atención y peso en la agenda internacional sobre la contaminación y su impacto ambiental.

El medio ambiente ganó gradualmente un espacio en la agenda bajo dos hechos, según De Martiis: “El primero, el surgimiento de un cuerpo de investigaciones sobre la degradación del medio ambiente y, el segundo, la divulgación cada vez mayor de desastres ambientales que tenían como causa probable la acción directa del hombre” (1998, p. 2). Esto derivó, durante la plena Guerra Fría, la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, también conocida como *Cumbre de la Tierra de Estocolmo*, en 1972, considerada el primer encuentro de alcance mundial con organizaciones intergubernamentales (OIG) y

5 Este concepto permite entender la forma como se establece un orden político en las relaciones internacionales (RI). Al respecto, Keohane (1993) empieza con “una definición amplia de las instituciones como conjuntos de reglas persistentes y conectadas que prescriben papeles de comportamiento, restringen la actividad y configuran las expectativas” (p. 230), pero centra su atención en instituciones y prácticas específicas o reglas inscritas en ellas. Así puede hablarse de “tipos” o “campos” específicos como la política ambiental e incluso de regímenes internacionales: “complejos de reglas y organizaciones, cuyos elementos centrales han sido negociados y explícitamente acordados por los Estados” (Keohane, 1993, pp. 226-227). En esta sección se presenta cómo se construyó este régimen y su relacionamiento con el concepto de seguridad.

organizaciones no gubernamentales (ONG). El panorama realista se desdibuja, dando mayor protagonismo a las instituciones internacionales, como señalará el institucionalismo neoliberal. Se reconoció oficialmente la importancia internacional de los problemas ambientales, por lo que se adoptó un plan de actuación de 109 puntos y una resolución en la que se solicitaba el apoyo institucional y financiero de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para su aplicación (Matthew, 1993). Como resultado, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en virtud de la Resolución 2997 de 1972 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), así como la declaración del Día Mundial de la Tierra, el 5 de junio.

Los convenios ambientales durante este período se agrupan en varias categorías, donde se destacan la “conservación de la naturaleza, protección del medio ambiente marino y regulación de los impactos ambientales internacionales” (Kohler, 2001, p. 11). Estos centraron los objetivos del PNUMA en “la asistencia técnica de los gobiernos para poder adoptar medidas ambientales, formar personal especializado, fortalecer instituciones regionales y nacionales y desarrollar programas de información y educación” (Eschenhagen, 2007, p. 42). Debido a esto, la AGNU estableció la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo o *Comisión Brundtland*, en 1983, la cual celebró reuniones en todo el mundo, con el propósito de revisar las políticas de desarrollo económico y su costo medioambiental, para así lograr articular diferentes opiniones sobre temas de desarrollo sostenible (Hollmann, 2017).

Con esta investigación y con la creciente conexión entre desarrollo y seguridad, en 1987 se emite el reporte de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo: *Our Common Future* (Nuestro Futuro en Común), el cual es reconocido principalmente por su definición de desarrollo sostenible⁶; empero, también manifiesta su interés en temas de seguridad, por lo que este parece ser el primer texto oficial en mencionar el término “seguridad ambiental”, en el capítulo 11 “Peace, Security, Development and Environment”, argumentando:

[...] que “las verdaderas fuentes de inseguridad también abarcan el desarrollo insostenible” (p. 334), “los entornos ambientales pueden ser una parte importante de la red de causalidad asociada con cualquier conflicto” (p. 335), “la pobreza, la injusticia, la degradación ambiental y el conflicto interactúan de formas complejas y potentes” (p. 335), y que “las amenazas a la seguridad ambiental [énfasis agregado] sólo pueden abordarse mediante una gestión conjunta y procedimientos y mecanismos multilaterales” (p. 345). (Brundtland, 1987, citado por Barnett, 2010, pp. 125-126)

6 En este reporte se define *desarrollo sostenible* como “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”.

En la agenda global se fue incorporando el medio ambiente como referente, cuestionando la concepción individualista y restringida de la seguridad. Así, en 1991, el fin de la Guerra Fría creó una oportunidad para reconsiderar el concepto de seguridad nacional y lo que este implicaba para el medio ambiente, al establecer una relación directa entre la contaminación causada por actividades militares y las amenazas a la salud humana (Hughes *et al.*, 2012), logrando incorporar esta apreciación en el concepto de SA. Todos estos nuevos procesos, junto a los cambios mundiales, motivaron la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

Esta conferencia tuvo el objetivo de establecer acciones efectivas en términos ambientales con relación al cuidado del planeta y al desarrollo económico sostenible. Al finalizar, se obtuvo la inclusión de la protección ambiental como prioridad en la agenda de todas las naciones, y como parte de sus esquemas de desarrollo sustentable (Dalby, 2002); además, se firmaron tratados ambientales esenciales⁷, convirtiéndola en la más significativa conferencia internacional del ambiente. Sin embargo, mientras que el tema de desarrollo sustentable fue tratado y debatido por la mayoría de los países, el concepto y la dimensión en general de la SA fue un aspecto menor.

Con la ampliación sociológica de la seguridad esto cambiaría. La creciente preocupación por el bienestar de las personas y los impactos que estas pudieran tener tomó lugar en el reporte de Desarrollo Humano emitido por el UNDP (1994), donde se creó y definió el término de “desarrollo humano sustentable”. Este se concibió como un desarrollo que no solo genera crecimiento económico, sino que también distribuye sus beneficios equitativamente; regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo; empodera a las personas en lugar de marginarlas; da prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades, con participación (UNDP, 1994). Por tal motivo, se definió un nuevo concepto de *seguridad humana* que estaba siendo afectado por las preocupaciones de la vida cotidiana, como la seguridad laboral, de la salud y la ambiental.

La reconceptualización de la SA se expresó a través de la dependencia humana a un entorno físico saludable y el daño que la industrialización, la contaminación y el crecimiento poblacional han hecho al planeta. Asimismo, se estableció que algunos elementos que han provocado catástrofes en el ámbito mundial se convirtieran en amenazas ambientales crónicas, así como otras en repentinas o en el acto. Siniestros como el desastre industrial de Bhopal en 1984⁸ y el accidente nuclear de

7 Según Eschenhagen (2007) y Hollmann (2017), en la Cumbre de Río de Janeiro se adoptó el Programa 21 (Agenda 21), un plan de acción global a favor del desarrollo sostenible. Además de este, tuvo como documentos resultantes la “Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” y los Convenios de la Biodiversidad y el Cambio Climático.

8 El desastre de Bhopal, India (1984), se originó al producirse una fuga de isocianato de metilo en una fábrica de plaguicidas, falleciendo miles de personas con más de 600 000 afectados (Arrufat, 2014).

Chernóbil en 1986⁹, son los ejemplos inesperados más obvios, así como muchas otras tragedias “naturales” ocasionadas por seres humanos (UNDP, 1994).

Posteriormente, en 1995, la Comisión de Gobernanza Global pidió un concepto más amplio de seguridad para los Estados, personas y el planeta en general, al plantear un vínculo entre el deterioro ambiental, la pobreza y el subdesarrollo como causas del conflicto, desarrollando así una conexión entre estrés ambiental, conflictos y resolución de conflictos en la agenda internacional (Brauch, 2005). En consecuencia, la Cumbre del Milenio, celebrada en el 2000 en Nueva York, Estados Unidos, mediante una declaración efectuó un “llamado a las políticas y medidas globales correspondientes a las necesidades de los países menos desarrollados, reconociendo la responsabilidad colectiva de los gobiernos del mundo para lograr la dignidad humana, la igualdad y la equidad” (Hollmann, 2017, p. 12), con el propósito de fomentar la paz y la seguridad en todos los territorios.

En esta transición, la preocupación del mundo se situó en la clase de impactos que el cambio ambiental pudiese tener en las personas (seguridad humana) y los Estados (seguridad nacional), justificando el hecho de que las instituciones tradicionales de seguridad comenzarán a incorporar los problemas ambientales en sus programas y que muchos países empezarán a adoptar políticas relacionadas con la SA en algún nivel. Ello alertó a varios teóricos que afirmaron que esta trabajaría más para proteger el Estado y sus instituciones, que en ayudar a avanzar en la resolución de problemas ambientales (Barnett, 2010), como evidentemente pasó.

Desde este panorama internacional, el concepto SA potencialmente afecta las políticas: exterior, seguridad, ambiental y científico-tecnológica de los Estados. Es necesario, entonces, hacer el reconocimiento fundamental de que los problemas ambientales ya no pueden considerarse como componentes auxiliares, en lugar de componentes integrales de los sistemas industriales, sociales y económicos (Allenby, 2000). Por este motivo y debido a las diferentes perspectivas existentes sobre el concepto de SA, en el siglo XXI surge un nuevo panorama que se centra en el potencial de la degradación ambiental para conducir a la cooperación ambiental y, en última instancia, a la paz, en lugar de su papel en desencadenar conflictos violentos (Floyd, 2008).

De tal forma, se termina identificando, según Lonergan: “La necesidad de estimular los esfuerzos internacionales para promover la prevención de conflictos, la paz y la cooperación a través de actividades, políticas y acciones relacionadas con la protección y restauración de los recursos ambientales” (Brauch, 2005, p. 20). Sin embargo, los estudios de SA deberían también contribuir a las estrategias

9 El accidente nuclear de Chernóbil (1986, 26 de abril), en el norte de Ucrania, es el peor accidente nuclear de la historia al contaminar radiactivamente y afectando a varios países de Europa (United Nations, 2013).

para reducir el impacto del estrés ambiental, subrayando la importancia de una política participativa y el diseño de soluciones colaborativas por parte de las organizaciones regionales y globales para la resolución de problemas comunes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2002) y como punto clave para lograr fortalecer las capacidades de afrontamiento y resiliencia.

Para concluir esta perspectiva, se afirma que aún no es posible establecer estas relaciones de cooperación internas y externas entre los Estados, puesto que encontrar una definición concreta del concepto SA ha sido difícil, por no decir imposible. Se mantiene presente el debate teórico normativo sobre “lo que se debería determinar” como problemas de SA (securitización) y lo que no, por pertenecer a otros panoramas: lógicas racionalistas, donde siguen primando los intereses de los Estados más fuertes, frente a lógicas reflectivistas que cuestionan la insuficiencia de las respuestas, sin un compromiso efectivo en la transformación de las condiciones sociales, dada la poca funcionalidad del régimen. Resolver esta controversia es indispensable para facilitar la implementación de políticas de SA a nivel nacional y superar así estos desafíos.

Perspectiva sociocultural

Tanto los debates teóricos sobre la seguridad como su desarrollo institucional internacional, son perspectivas insuficientes para una conceptualización holística de la SA en Colombia. Es necesaria una mirada contextual, situada “desde abajo” (*bottom up*) que dé cuenta de demandas y expectativas comunitarias. Esta perspectiva es la crítica del movimiento social medioambiental a la problemática latinoamericana, cuyo correlato son conflictos socioambientales en los territorios en el posacuerdo colombiano, que permitirá situar un contexto o una territorialidad, donde cobre significado el concepto de SA. Así las cosas, se propone aquí una conceptualización de algunos términos que permiten dar sentido a los debates que han venido posicionando tales movimientos.

En primer lugar, conceptualmente se debe abordar una interpretación sobre el significado de los conflictos en la sociedad. La dinámica relacional que supone el conjunto de interacciones entre los seres humanos lleva a la fijación de objetivos. Allí es donde se encuentra una pugna por la realización egoísta de estos, con base en los recursos de poder que cada grupo posee como actor social (García, 2007), como plantearía Hobbes y el realismo político. Así, en un sentido amplio se entiende el *conflicto* como “una divergencia o incompatibilidad entre dos o más objetivos” (Grasa, 1994, p. 31) fijados por individuos o grupos que determinan las acciones colectivas de una parte de la sociedad, dependiendo de la posición en la cual se encuentren. Las reflexiones en torno a los conflictos atraviesan las relaciones que se construyen alrededor de un medio, en este caso el ambiente. Esto coincide con la noción de *conflicto socioambiental* de Castillo (2008, citado

por Ramos y Sanz, 2014), quien sostiene que son “situaciones en las cuales existe un choque de intereses entre personas o grupos que usan un bien o un servicio ambiental, o entre quienes causan un problema ambiental y quienes sufren sus consecuencias” (p. 76).

Por otro lado, el concepto de *medio ambiente* se presenta como problemático al referirse a dos conceptos, medio ambiente y ambiente, lo que hace que su utilización no sea indistinta. Estrella del Mar Tena y Ana Jesús Hernández presentan unos elementos que son propios a cada concepto para abordar la discusión correspondiente a la connotación que refiere su uso:

Cuando nos referimos a ambiente lo hacemos para hablar de medio natural, o simplemente medio, como se hace en ecología. El concepto de medio ambiente, sin embargo, ha ido evolucionando de tal forma que se ha pasado de considerar fundamentalmente sus elementos físicos y biológicos a una concepción más amplia en la que se destacan las interacciones entre sus diferentes aspectos, poniéndose el acento en la vertiente económica y sociocultural. (Del Mar y Jesús, 2014, p. 10)

Se acoge aquí el concepto de medio ambiente, dado que refiere a una acepción más amplia y permite abordar sus aspectos económicos (uso y propiedad) y socioculturales (significados y controversias por su gestión). Este último aspecto lleva al término *territorio* como “la expresión global de lo espacial, lo social y lo vivido” (Di Méo, 2001, p. 275, citado por Beuf, 2017, p. 9), conformado por: 1) un espacio donde se desarrolla la interacción; 2) un conjunto de interacciones que se ven reflejadas en un espacio definido y 3) una identidad compartida. Así, el medio ambiente no solo abarca los factores bióticos (flora y fauna) y abióticos (agua) que lo conforman, sino también las interacciones económicas y culturales de un territorio (Mastrangelo, 2009); esto implica relaciones sociales e identidades con respecto a la tierra y sus recursos, siendo este el escenario de la conflictividad socioambiental.

Quienes agencian denuncias y posicionan causas en la agenda pública son los movimientos sociales, expresión de actores que conforman un grupo y definen objetivos (Munck, 1995). Revilla los entiende como “proceso de (re)constitución de una identidad colectiva, fuera del ámbito de la política institucional, que dota de sentido (certidumbre) a la acción individual y colectiva en la articulación de un proyecto de orden social” (1996, p. 15). Los movimientos ambientales surgen bajo el estímulo de alternativas antinucleares después de la Segunda Guerra Mundial (León, 2001), contracara sociocultural a los antecedentes de la SA en la Guerra Fría, reflejada en las discusiones en instancias multilaterales.

En las primeras etapas de su desarrollo, el movimiento ambiental enmarcaba tanto la acción social como la presión política en el ámbito local para conservar la naturaleza y proteger el medio ambiente. Después de la II Guerra Mundial, el campo de acción se amplía al ámbito internacional al punto que los problemas

ambientales locales son interpretados en el marco de problemas ambientales globales. De hecho, desde los años setenta, el Movimiento Ambiental considera que los responsables de la agresión de un bosque o un lago pueden encontrarse a cientos, incluso a miles de kilómetros de distancia. Se considera, por lo tanto, que el paso del diagnóstico del problema ambiental desde el plano local al global es, quizá, el carácter novedoso del ecologismo contemporáneo con respecto a otros movimientos del pasado. (Tobasura, 2006, p. 2)

En ese entendido, surge la agenda conjunta de los movimientos ambientales, construida con elementos de lo global y lo local a finales del siglo XX, la cual se consolida de acuerdo con los procesos políticos y económicos que se desarrollan en cada región. Este es el panorama de los conflictos socioambientales en Latinoamérica y Colombia a partir de los años noventa, acrecentados por la “dinámica económica extractiva” (Pérez, 2014, p. 76). De tal forma, según Mc Phee, se comenzó a observar el surgimiento de activistas ambientales en el contexto de implantación de la economía neoliberal.

Esta situación se debería a que con la implantación de este modelo económico se ha presionado de manera importante los recursos naturales y con ello desencadenado importantes procesos de contaminación y/o degradación ambiental, ante los cuales han surgido respuestas y movilizaciones ciudadanas con el propósito de defender el medio ambiente. (Mc Phee, 2010, p. 43)

Hay una tensión entre los movimientos ambientales y el modelo económico, pero ¿cómo llegan estos a convertirse en un problema de seguridad? Al respecto, Lavaux (2004) señala que existen dos factores: por una parte, la asimetría económica, debida a los distintos niveles de desarrollo de los países o regiones, lo cual puede conllevar un conflicto entre Estados, generado por la diferencia en el acceso y uso que se da a los diferentes recursos; y, por otra, la relación entre el control de los recursos y sus características, puesto que los Gobiernos los consideran como “activos estratégicos”¹⁰ e incentivan la preservación del medio ambiente con base en criterios de producción sostenible, en un ejercicio de apropiación y posterior explotación de dichos recursos, generando tensiones en los territorios¹¹. Zúñiga señala que “existe una fuerte vinculación entre control de los recursos, desarrollo económico y seguridad nacional” (2006, p. 3), así como dicha relación “explica, en gran parte, la política exterior de grandes potencias como Estados Unidos” (p. 3), por lo cual lo ambiental tiene un carácter interméstico y se articula glocalmente.

En este contexto, Colombia se encuentra en un período de posacuerdo, pero no de fin de los conflictos. Se abrió un abanico de posibilidades para la atención

10 Al respecto, véase más adelante la tabla 1.

11 Un ejemplo de ello es el caso de las comunidades indígenas, quienes desde su tradición ancestral y de equilibrio, señalan que “todos los componentes del ecosistema tienen vida animada y exigen respeto” (Villarreal, 1999, p. 136).

de conflictos antes invisibilizados y emergentes, particularmente los socioambientales¹². Esto implica que se debe definir una agenda de seguridad y defensa que deje atrás la caduca concepción de seguridad, independientemente del horizonte del posconflicto armado (continuidad o ruptura con el pasado violento), dependiente de la suerte de la implementación del Acuerdo de Paz y del panorama de amenazas (Madrigal, 2015).

Abordar las conflictividades socioambientales del posacuerdo no implica una respuesta de “mano dura” del Estado, sino asumir un paradigma alternativo de seguridad, con un carácter sociocultural e inclusivo. Esto exige el reconocimiento y la participación (Const. Pol. de Colombia, 1991, art. 40-2) de comunidades pluriculturales y territorialmente diversas¹³, en un ejercicio democrático de construcción de esa nueva agenda o del concepto de SA, que permita generar sinergias en torno al desarrollo y bienestar de las comunidades golpeadas por el conflicto armado interno. En este sentido, cabe anotar que, de no llegar a un acuerdo para la definición de una agenda reflexiva en materia de SA, seguirán floreciendo resistencias de todo tipo dentro de los territorios en torno a la protección del medio ambiente y a su defensa contra el modelo económico.

Elementos para una conceptualización institucional de la seguridad ambiental (SA) en Colombia

Se propone abordar los pilares de la política pública de seguridad y ambiente en el gobierno de Duque (2018-2022), tratando de identificar referentes para una semántica del concepto de SA, bajo tres referentes: la Constitución Política de Colombia (CPC), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Política de Defensa y Seguridad (PDS)¹⁴. La inquietud por el concepto en este Gobierno se sustenta en la voluntad manifiesta del mandatario de concebir lo ambiental como un asunto

12 Copiosa producción investigativa, académica, gubernamental, denuncias de organizaciones sociales y noticias, dan cuenta de esta fenomenología. Además de subrayar que socialmente “los conflictos ambientales se han venido intensificando o se han creado situaciones que dan lugar a la aparición de nuevos conflictos” (Ortega-Guerrero, 2018, p. 162), se sostiene que estos “son el resultado de históricas disputas territoriales” (Rojas-Robles, 2018, p. 183), incluyendo la expresión violenta o armada, la cual si bien puede tener una respuesta militar/policial, liderada por el sector defensa, como participe en la política ambiental para garantizar la sostenibilidad ambiental, no puede limitarse al combate de la criminalidad. Así las cosas, “es necesario generar las condiciones productivas, de exploración y explotación de los recursos ambientales, que permitan a las generaciones futuras gozar de los servicios ecosistémicos necesarios para su supervivencia” (Contraloría General de la República, 2019, p. 319), pues “no puede haber paz territorial sin paz ambiental” (Rodríguez, 2017, p. 13).

13 En Colombia existe diversidad de grupos indígenas y étnicos asentados a lo largo del territorio nacional, mientras el país ha estado sumido en un conflicto armado interno que históricamente los ha afectado (Vera, 2018).

14 Cabe aclarar que el propósito de este trabajo no era hacer la revisión empírica del concepto, sino, fundamentalmente, plantear unos referentes teóricos para la eventual conceptualización. Por tanto, no se profundiza en la revisión del marco jurídico e institucional, sugiriendo su profundización en otras investigaciones.

de seguridad nacional, “frente a intereses foráneos y a la acción depredatoria del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y la deforestación” (Presidencia de la República, 2019). Incluso, en la pasada *Cumbre para la Acción Climática* de septiembre del 2019, Duque reiteró esta idea: “Hemos convertido la protección de los recursos naturales en un asunto de seguridad nacional” (Barragán, 2019).

Como se observa en la tabla 1, además de la CPC que establece en su capítulo III los derechos del ambiente (art. 80), los otros dos pilares muestran que si bien hay una referencia indirecta al concepto de SA —que se articula a este como finalidad del Estado frente a activos estratégicos, desde una lectura de control militar y policial, es decir, racionalista—, no hay una alusión explícita a él ni una comprensión institucional del mismo. Definitivamente, el concepto no aparece en los dos documentos centrales de su gobierno. Esto hace necesaria su fundamentación teórica (para lo cual se demostró por qué resulta adecuada una concepción reflexivista ampliada de la seguridad), como base para el diseño de una respuesta estatal a esta fenomenología.

Tabla 1. Pilares para una política de SA en Colombia

PILAR	Referentes para la comprensión institucional de la SA
Constitución Política de Colombia	<p>Art. 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</p> <p>Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.</p> <p>Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.</p>
PND - Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)	<p>Diagnóstico: “<i>La biodiversidad y el capital natural se constituyen en activos estratégicos de la región</i> [énfasis agregado], que exigen diseñar e implementar instrumentos de manejo ambiental de protección de los ecosistemas estratégicos del sistema de páramos, los humedales del Magdalena Medio y sus áreas protegidas” (DNP, 2019, p. 1220)</p> <p>Acciones: Pacto transversal IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo. “Superar la tradicional estrategia de control militar del territorio basada en el despliegue de unidades militares y de policía, sin el acompañamiento estratégico de las entidades públicas, privadas y las organizaciones de la sociedad civil”. (DNP, 2019, p. 48)</p>
Política de Defensa y Seguridad (PDS) 2019	<p>Diagnóstico: “La principal amenaza a la seguridad y la estabilidad del país se encuentra en los espacios geográficos vacíos de institucionalidad o con institucionalidad precaria [...] por tanto, manifiesta la necesidad de un nuevo enfoque que transite del tradicional concepto de control militar del territorio al control institucional. <i>El agua, la biodiversidad y el medio ambiente son activos estratégicos de la nación</i> [...] <i>La defensa y protección de tales recursos es prioridad de seguridad nacional</i>”. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 36)</p> <p>Acciones: adopción de la visión multidimensional de la seguridad comprendiendo las amenazas al Estado y a la población como fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político, social y medioambiental (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 35).</p>

Fuente: elaboración propia con base en la CPC (1991), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019) y el Ministerio de Defensa Nacional (2019).

La tabla 1 evidencia también el diagnóstico y las acciones que presentan los documentos de política, a partir de los cuales se puede comprender institucionalmente la SA en Colombia. No obstante, en el hipotético caso de que exista voluntad para la construcción de tal política, se hace necesario introducir como lineamientos algunos de los elementos planteados. Si bien en los documentos institucionales hay un acercamiento a algunos ítems relacionados con el concepto, aún hace falta incorporar reflexiones en torno a la perspectiva teórica de la seguridad, la definición internacional de la SA y la resolución de conflictos socioambientales.

Conclusiones y recomendaciones

Se plantearon tres perspectivas teóricas para una conceptualización institucional de la SA en Colombia. La perspectiva teórica de la seguridad criticó su concepción racionalista, por no permitir responder a la conflictividad socioambiental. Como alternativa se recomienda tener en cuenta la vertiente ampliada bajo el enfoque reflectivista, marcada por su compromiso con una agenda situada en la realidad sociocultural colombiana y por la necesidad de trabajar sobre factores estructurales, reconociendo la pluralidad de las comunidades y territorios.

A nivel institucional internacional se identificó que no hay una definición última que aborde la SA, existiendo diferentes perspectivas para conceptualizarla. Es necesaria la cooperación entre la OIG y la ONG (incluyendo a los movimientos sociales locales), para asumir el debate en una agenda pública. Se recomienda dar continuidad al proceso de diálogo e incorporación de sus temáticas en un régimen internacional de SA y, a partir de sus avances, abrir la ventana de oportunidad para una política que conduzca el concepto más allá de respuestas de tipo militar-policial, que niegan la integralidad de lo ambiental y sus interrelaciones con el desarrollo.

En tercer lugar, la perspectiva sociocultural demostró la necesidad de una construcción “desde abajo” (*bottom up*) del concepto. La voz de los movimientos sociales y territorios es indispensable para la política pública, pues son justamente el escenario de la conflictividad socioambiental. Al respecto, es claro que el posacuerdo trajo consigo la emergencia o visibilización de estos conflictos, pero la respuesta estatal no puede ser la fuerza; por el contrario, se requiere atender los problemas estructurales, lo cual exige de una paz ambiental.

Finalmente, la breve revisión de los pilares de una “política pública de seguridad ambiental”, mostraron que, si bien no incluyen su comprensión teórica, una conceptualización acorde con la construcción histórica del concepto debería contemplar elementos de las tres perspectivas. Se verifica así la hipótesis planteada, dejando abiertas las preguntas en torno a cómo se formularía una política en la materia y qué intersecciones institucionales y sociales se requerirían, frente

a una conflictividad compleja sobre la cual es necesario profundizar, de acuerdo con el perfil ambiental del país y a nuevos desafíos como la contención de riesgos y amenazas como la vivida pandemia del Covid-19, tema que también podría incluirse en una agenda de SA.

Referencias

- Acosta, F. (1995). *Universo de la política*. Colegio de La Salle.
- Allenby, B. (2000). Environmental security: Concept and implementation. *International Political Science Review*, 21(1), 5-21. <https://doi.org/10.1177/0192512100211001>
- Arrufat, J. (2014, 3 de diciembre). *Bhopal, una noche que dura ya 30 años*. El País. <https://cutt.ly/Pi1gID6>
- Barnett, J. (2010). Environmental security. En J. P. Burgess (ed.), *The Routledge Handbook of New Security Studies* (pp. 123-131). Routledge. <https://cutt.ly/cilSZwg>
- Barragán, J. (2019). *Duque ante ONU: protección del ambiente es asunto de seguridad nacional*. RCN Radio. <https://cutt.ly/bi1jLsV>
- Beuf, A. (2017). El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas. En A. Beuf y P. Rincón (comps.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Ediciones Uniandes; Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Facultad de Artes; IFEA.
- Brauch, H. (2005). Environment and human security. Towards freedom from hazard impacts. *InterSecTions*, 2, 1-56.
- Cardinale, M. (2017). Seguridad internacional y derechos humanos: una reflexión a partir de los aportes del cosmopolitismo crítico y el liberalismo ofensivo. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3(1), 127-148. <http://dx.doi.org/10.18847/1.5.7>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.
- Contraloría General de la República. (2019). *IERNA. Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2018-2019*. Oficina de Comunicaciones y Publicaciones.
- Dalby, S. (2002). Global environmental security. *Bibliovault OAI Repository, The University of Chicago Press*. <https://doi.org/10.1002/9781118326213.ch10>
- De Martiis, G. (1998). Medio ambiente y Posguerra Fría. *Colombia Internacional*, 41, 57-69. <https://doi.org/https://doi.org/10.7440/colombiaint41.1998.03>

- Del Mar, E. y Jesús, A. (2014). *Nuestro medio ambiente. Cápsulas facilitadoras para su aprendizaje en la realidad dominicana*. Centro Cultural Poveda. <https://cutt.ly/Mi1W2ty>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo: pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)*. Iván Duque Márquez. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1993). El poder y la teoría realista. En *Teorías en pugna en las relaciones internacionales* (pp. 91-146), Grupo Editor Latinoamericano.
- Eschenhagen, M. (2007). Las cumbres ambientales internacionales y la educación ambiental. *OASIS*, 12, 39-76. <https://www.redalyc.org/pdf/531/53101204.pdf>
- Floyd, R. (2008). The environmental security debate and its significance for climate change. *The International Spectator*, 43(3), 51-65. <http://dx.doi.org/10.1080/03932720802280602>
- García, E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 3(6), 199-216. <https://www.redalyc.org/pdf/628/62830608.pdf>
- Grasa, R. (1994). Los conflictos “verdes”, su dimensión interna e internacional. *Revista Ecología Política*, 8(2), 25-40. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4289803>
- Grieco, J. (1997). Realist international theory and the study of world politics. En M. Doyle y G. Ikenberry (eds.), *New Thinking in International Relations Theory* (pp. 163-201). Westview Press.
- Hobbes, T. (1940). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.
- Hollmann, M. (2017). Construcción histórica del actual concepto de desarrollo sostenible. Antecedentes de problemáticas socioeconómicas y ambientales. *Ciencias Administrativas*, 10. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5116/511653854002/511653854002.pdf>
- Hughes, K., Goodman, S. y Nugent, N. (2012). The concept of environmental security. *Solutions for a Sustainable and Desirable Future*, 3(1), 55-56. <https://cutt.ly/qi1RDFk>
- Keohane, R. (1993). Instituciones internacionales: dos enfoques. En *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (pp. 219-245). Grupo Editor Latinoamericano.
- Kohler, L. (2001). Política en materia de medio ambiente. *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, 54, 1-38. <https://cutt.ly/Hi1AxH9>
- Krippendorff, E. (1993). *El sistema internacional como historia. Introducción a las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica.

- Lavaux, S. (2004). Medio ambiente y seguridad: una relación controvertida pero necesaria. En *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, CEPI-Universidad del Rosario.
- León, Y. (2001). Principales movimientos ambientales en el mundo. Importancia de su presencia y de su presión. *Revista Faces*, 12(21). <https://cutt.ly/gi1Ieod>
- Locattelli, D. y Rico, S. (2016). Seguridad ambiental; del diagnóstico a la acción. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata. <https://cutt.ly/7i1IjUn>
- Locke, J. (1990). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del origen, alcance y fin del gobierno civil*. Alianza.
- Madrigal, A. (2015). Implicaciones del postconflicto colombiano en la agenda de seguridad regional suramericana: percepciones y aspiraciones. En A. Vargas y V. García (eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas* (pp. 229-253). Universidad Nacional de Colombia.
- Madrigal, A. (2017). *Contribución a la construcción de una teoría reflectivista del cambio internacional: un análisis teórico y crítico para una síntesis reflexiva*. (Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, mención en negociaciones internacionales y manejo de conflictos), Universidad Andina Simón Bolívar.
- Madrigal, A. y Miranda, C. (2018). Minería criminal en Colombia. Necesidad de su construcción como amenaza en la agenda de seguridad y defensa del posacuerdo. En R. García, J. Wilches, H. Guerrero y M. Hernández (eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 163-186). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Mastrangelo, A. (2009). Análisis del concepto de recursos naturales en dos estudios de caso en Argentina. *Revista Ambiente & Sociedade. Campinas*, 7(2), 341-355. <https://www.scielo.br/pdf/asoc/v12n2/a09v12n2.pdf>
- Matthew, R. (1993). Environmental security: Demystifying the concept, clarifying the stakes. En P. J. Simmons (ed.), *Environmental Change and Security Project Report* (pp. 14-23), The Woodrow Wilson Center. <https://cutt.ly/Ui1D7KM>
- Mc Phee Torres, B. (2010). Conflictos ambientales y respuestas sociales: el caso de reetnificación de la comunidad de Quillagua. *Revista Mad*, (22), 42-55. doi: 10.5354/0718-0527.2011.13638
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://cutt.ly/Wi1GcH7>
- Munck, G. (1995). Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(3), 17-40.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2002). *State-of-the-art review on environment, security and development co-operation*. OCDE. https://www.iisd.org/pdf/2002/envsec_oecd_review.pdf
- Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (72), 161-180.
- Ortega-Guerrero, G. (2018). El reto de los conflictos ambientales en el escenario del postconflicto en Colombia: reflexiones para la construcción y discusión sobre las perspectivas de paz y derechos ambientales. *Gestión y Ambiente*, 21(2Supl), 162-182. <https://doi.org/10.15446/ga.v21n2supl.77959>
- Pardo, M. (2008). El medioambiente como bien común. En C. Torres (ed.), *Sociología y realidad social: libro Homenaje a Miguel Beltrán* (pp. 659-673). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pérez, M. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria. *Revista Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional* (48), 76-82. <https://cutt.ly/ji1KuCD>
- Presidencia de la República. (2019). *Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. <https://cutt.ly/Bi1K309>
- Ramos, M. y Sanz, S. (2014). Problemas y conflictos ambientales desde la óptica comunitaria. *Signos Universitarios*, 33(50), Universidad del Salvador.
- Revilla, M. (1996). El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. *Última Década*, (5), 1-18. Centro de Estudios Sociales.
- Rodríguez, C. (2017). Ideas para construir la paz. En C. Rodríguez, D. Rodríguez y H. Durán, *La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo*, Documentos 30, Dejusticia.
- Rojas-Robles, R. (2018). Ambiente y post-acuerdo en Colombia: la construcción de una paz integral y con la naturaleza no-humana. *Gestión y Ambiente*, 21(2Supl.), 183-192. <https://doi.org/10.15446/ga.v21n2supl.77961>
- Sodupe, K. (2003). *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Universidad del País Vasco.
- Tobasura, I. (2006). Una visión del ambientalismo criollo. *Revista Luna Azul*, 6, 11-12. http://lunazul.ucaldas.edu.co/downloads/Lunazul11_12_16.pdf
- United Nations. (2013). *Report of the United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation*. Sixtieth session. United Nations.
- United Nations Development Programme (UNDP). (1994). Human Development Report. En *United Nations Development Programme*. Oxford University Press.
- Valdivieso, J. (2002). El espacio del ecologismo en la filosofía política. *RIFP*, (19), 157-177.

- Vera, J. (2018). Violencia, paz y conflictos ambientales en Colombia: una mirada desde la ecología política y la sociología de la violencia. *Revista Luna Azul*, (46), 409-421.
- Villarreal, C. (1999). Conflictos en forestería comunitaria en América del Sur. En P. Ortiz (comp.), *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina* (pp. 123-140). Ediciones UPS, ABY-YALA. <https://cutt.ly/ei1XQ0O>
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1(1), 1-47.
- Zúñiga, N. (2006). Conflictos por recursos naturales y pueblos indígenas. *Pensamiento Propio*, (22), 1-17. <https://cutt.ly/Fi1X402>
- Zurlini, G. y Müller, F. (2008). Environmental security. En *Encyclopedia of Ecology*, 1350-1356. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-008045405-4.00707-2>

Las masacres: una construcción sistemática del mal

Hernán Ferney Rodríguez García*
Alberto Prada Sanmiguel**

* Profesional en Filosofía y Letras, Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia; Magíster en Filosofía, Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia; Doctor en Filosofía, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Docente de planta de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia. Grupos de investigación: Grupo Interdisciplinar de Investigaciones en Política y Relaciones Internacionales, A1 categorizado por Colciencias, y Filosofía, Cultura y Globalización, categorizado en B por Colciencias. Correo electrónico: hfrodriguez@unisalle.edu.co.

** Psicólogo y Magíster en Educación de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia; Master of Arts in Psychology de la Universidad de Las Américas, Cholula, México; Doctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de la alianza Cinde-Universidad de Manizales (Colombia). Correo electrónico: paseafo@yahoo.es.

Introducción

Existe en el campo de la violencia una serie de excesos que cobra un significativo número de víctimas y que encaja en el marco de las masacres. Estas son entendidas como parte de las estrategias en inteligencia que utilizan los grupos en contienda para direccionar sus acciones. Cada paso, cuasisistémico, representa para una organización armada, en el límite del menor error, cumplir funciones vitales dentro de todo un aparataje combativo. Los agentes del conflicto han entendido que para que sus campañas militares lleguen a feliz término, resulta esencial obviar el azar y plantear su accionar atacando objetivos directos. En dicha lógica, marcar un objetivo supone la recopilación de la mayor cantidad de información disponible, a saber: indagar las normas de una población, sus hábitos y conductas para la toma de decisiones. La idea en últimas implica que la imposición de la ideología sea mediante la colaboración o del uso indiscriminado de la violencia. En concreto, resultan necesarios los castigos, las amenazas, los homicidios selectivos o las masacres.

La masacre, según la describe el informe elaborado por el Grupo de Memoria Histórica sobre Bojayá: una guerra sin límites, termina siendo:

[...] una muestra de la absoluta indefensión de la población civil, y de la no distinción entre civiles y combatientes, que deja un claro mensaje: cualquiera, independientemente de su condición de género, edad, etnia o discapacidad, puede ser víctima de la guerra. (Memoria Histórica, 2012, p. 108)

O como sostiene Sofsky (2006), la masacre es una orgía sangrienta en la que desaparecen los límites. La masacre se presenta como un acontecimiento que altera el contexto y a sus actores. De esta forma, la masacre produce hondas cicatrices tanto en el cuerpo como en la psiquis de quien tiene que padecerla. Bien lo expresa la siguiente narrativa: “Esto a uno no se le borra nunca. Cuando me baño, me miro en el espejo y me digo: mira lo que cargas de la guerra sin hacer un solo tiro” (Memoria Histórica, 2012, p. 106).

En contexto de guerra, la masacre representa ese punto culmen de barbarie. Es decir, se plantea una especie de exceso de la finalidad misma de la violencia. Bien señalan autores como Abello (1983) y Blair (2004): cuando la violencia parece haber superado los límites de sí, va más allá, al punto que deja de ser violencia para caer en el sinsentido y la desmesura de los actos de crueldad. De este modo, se abandona la pregunta sobre el porqué de la guerra, para cuestionar el porqué y el cómo de la permisiva sevicia que contiene.

Con este panorama, la intención consiste en iniciar una revisión de las acciones humanas con la intención de esclarecer los fenómenos que hasta ahora se presentan incomprensibles. Sofsky (2006) aduce que es pertinente asumir el desafío de análisis sobre la conflictividad contemporánea. Dadas las formas macabras como se asumen los conflictos, resulta incierta la dirección sobre el rumbo en el que se

desarrollan las acciones violentas y los presupuestos que las sustentan. Además, para este autor, las masacres sostienen una naturaleza idéntica. Esto no tanto por los objetivos que rastrean, sino en las dinámicas de una violencia insaciable. Es una violencia que dicta el acontecer.

En las masacres se contempla un desfogue de violencia que ilustra al detalle la contundente degradación de hombres que en su indefensión padecen el sufrimiento en carne propia. Estratégicamente, la producción de la masacre supone la propagación del terror como instrumento de control sobre los territorios y, en particular, sobre la población. Las intencionalidades o logros que se pretenden alcanzar entran en el tanteo de infundir miedo, producir horror, propagar el terror, legitimar un estado de cuestiones o ideológico, actuar por un sentimiento de venganza, suplir un capricho, satisfacer un deseo o advertir un estado puro de violencia.

Toda masacre es pública. La masacre construye un escenario público en el que cualquier habitante de un territorio pueda ser una víctima potencial. La inoperancia de los sectores institucionales y sociales les convierte en facilitadores de dichas producciones. Es decir, los grupos que perpetran las masacres se alzan con los territorios cooptando y presentándose ante la población como la única fuerza armada dueña de la justicia (Prada y Rodríguez, 2018). Al imponerse, despliegan una serie de normativas y privilegios que les permite sentirse amos y señores de todo, hasta de la vida de los pobladores.

De esta forma, según Sofsky (2006), la masacre se presenta como la antiestructura social por excelencia, que permite la acción de comunidades emocionales e ideológicas que no atienden si no su propia moral. Tal estimulación es la causa de una serie de violencias colectivas que privan la libertad de los sujetos sometidos. La masacre se convierte en un espectáculo de la crueldad. La masacre es esa forma recurrente de la violencia destructiva que forja estados utópicos de acción capaces de convertirse en una extensión directa del mal.

Todo el ejercicio de reflexión sobre el entramado de las masacres y sus actores parte de un ejercicio hermenéutico arendtiano que tiene por objeto *la comprensión de la comprensión*. Esto consiste, básicamente, en el develamiento de lo que permanece oculto con la intención de encontrarle sentido a la disposición de los actores y sus intenciones, las acciones acometidas sobre las que se elaboran los juicios y la determinación de las responsabilidades correspondientes. Justamente, debido a los conflictos que carecen de entrelazamientos que permitan elaborar imputaciones sobre la culpa directa de los actores y sus incidencias en el plano público, se hace necesaria la hermenéutica y su posibilidad de reelaborar y renovar las preguntas por las acciones degradantes en el marco de la violencia.

En ese sentido, para entablar una comprensión sobre el entramado de las masacres, resulta pertinente avizorar en este texto una estructura que permita reconocer

el papel de las víctimas y el valor que tienen cuando se aceleran y acrecientan las violencias. Asimismo, cómo las víctimas se ven alcanzadas por procesos de identificación y desidentificación que suelen estigmatizarlas. Sin embargo, esta estereotipación no exime a las víctimas de la responsabilidad, frente a lo que se ha denominado como una complicidad silente que se extiende también hasta la figura del espectador o de esos otros actores que omiten intervenir en medio de la violencia, evitando a toda costa que esta última los alcance.

Dada la incapacidad de los distintos actores para actuar e impedir el desarrollo de las masacres, suelen los perpetradores encontrar una permisiva libertad que se ve relacionada muy de cerca con la responsabilidad estatal y su incapacidad institucional para operar en las regiones. De ahí, que exista una disposición de los actores violentos a cometer crímenes en contra de las poblaciones que permanecen vulnerables. Así, el contexto se convierte en un facilitador de los hechos y de los actores que intervienen, poniendo de relieve el monopolio de la violencia y los usos degradantes de las mismas que convierten todo este proceso en una sistemática del mal desde el que se orienta y lleva a cabo una masacre.

El entramado de las masacres

El valor y la incapacidad de las víctimas

Las víctimas han sido valoradas de manera cuantificable en el marco de la guerra. Son ese precio irremediable del conflicto, pero que sirven, a su vez, para alimentar las estadísticas. Ello supone para las víctimas un desvanecimiento, un modelo de objetivación que hace que pierdan su condición humana. Así, en palabras de Sylvester (1976) refiriéndose a Bacon, citado por Sofsky (2006), la víctima ha sido deformada, fragmentada y en el peor de los escenarios, aislada en su figura individual. La víctima en su condición de cuerpo expuesto y vulnerable sufre todo tipo de mutilaciones que evidencian el suplicio y el sacrificio humano que tienen que asumir. En otras palabras, forman parte de una carnicería humana.

La víctima se encuentra inserta en el campo de la diferencia en las que son estigmatizadas continuamente por una serie de sospechas: “pertenece al bando contrario o es su colaboradora”. Se la afirma como copartícipe del bando enemigo. Por ello, como asevera Martínez (2006), el cuerpo de las víctimas (campesinos) es el campo de batalla. Del mismo modo aduce Prada (2016), sobre ellas pesa una carga histórica que les recrimina haber tenido la suerte de nacer en un país en conflicto, que se pelean los grupos violentos por hacerse con el poder político y económico sobre los territorios estratégicos y, por ello, se hace necesario un proceso de comprensión que ayude a delimitar cuál es la responsabilidad de estos actores.

Améry (2004) sostiene que quien ha sido víctima de estos casos extremos de violencia ya no pueden tener el mismo acomodo en el mundo. El ultraje y sus consecuencias terminan siendo imborrables. Asimismo, la confianza comienza

a desfallecer en el Gobierno, la nación, los congéneres y en toda la humanidad. Para Levi (1995), lo más desafiante era creer que aquellos, los más cercanos, eran los encargados de conducirlos a la muerte. Con esto es posible inferir cómo la violencia corta todo lazo del tejido humano. La línea de vida expuesta ante tal sinsentido configura la experiencia del desamparo. Igualmente, como sostiene Dejanon (2008) recordando la pregunta ricoeuriana sobre si se puede ser un ser del pasado, la respuesta termina siendo: cuando se arrebató la propia existencia, cuando se manipula la memoria, el ser que recuerda se sumerge en su mismidad haciendo de la misma su única existencia posible.

Ese volverse del prójimo contra el prójimo engendra en la víctima, según Améry (2004), un sentimiento de horror que permanecerá por siempre en el torturado. La esperanza sufre una inmersión en el miedo. El miedo supondrá la ruina profunda de un cuerpo doliente. La constitución del hombre herido sitúa no solo el sufrimiento físico, sino también un grito de angustia silente. Comprobar que la violencia permea en la cotidianidad hace vislumbrar cómo hasta el mismo dolor carece de intencionalidad. El encierro profundo en el que cae la víctima le produce desesperación, dado que entiende que el victimario le provoca muchas más lesiones que las corporales.

El proceso de la estigmatización

La estigmatización, como preámbulo de una masacre, construye un marco que “legitima” el desarrollo de las acciones. La clave del proceso supone identificar poblaciones estratégicas que posean recursos y una importante ubicación geoespacial. Estos son corredores viales estratégicos que favorecen el transporte de drogas, armas, contrabando y un sinnúmero de bienes directamente relacionados con la delincuencia. Por tal razón, resulta vital alzarse con el poder y control de este tipo de espacios.

La estigmatización posibilita que el victimario no experimente remordimiento alguno por las acciones que ejecuta. El presupuesto consiste en profundizar el dolor sin miramiento alguno sobre una población. Así, el vasto sumario de actividades requiere la configuración de una atmósfera de desconcierto y temor. Seguido de ello, intenta provocar una especie de pánico general a partir de pequeñas manifestaciones violentas. Para finalmente, producir horror y terror mediante una irrupción directa de la violencia. Justamente, para Sofsky (2016), el terror se encuentra en capacidad de dejar a los hombres sin habla; los lleva a gritar hacia dentro.

¿Cómo surgen las discordias entre los mismos hombres? Podría decirse que el reordenamiento territorial en el que se mueven los grupos armados ha permitido la aparición de una nueva escala de valores y patrones políticos. En ello, resulta una estigmatización duplicada. Esto es: primero, que el victimario atenúe

la responsabilidad que le corresponde transfiriéndosela a la víctima. La estigmatización culpabiliza a la víctima cuando le hace creer que si muere lo tiene merecido, ya sea por tener nexos con algún grupo armado o por seguir órdenes de otra índole. Lo segundo, tiene que ver con la materialización de la culpa a través de expresiones degradantes que maximizan la responsabilidad del actor puesto en juicio. El matiz de estas nominaciones que se materializan lleva a las víctimas a padecer la barbarie, sea desde el conocimiento o el desconocimiento propio. Dependiendo de la eficacia del proceso estigmatizante sobre una población podría llegar a autoincriminarse, al punto de asumir la responsabilidad de su propia tragedia.

La transferencia de responsabilidad dispuesta por los perpetradores supone para las víctimas un “cuasi” asumir por completo la culpa. No confesar a tiempo, aliarse con el bando enemigo o colaborar con ellos; ser reticentes de las posibles advertencias, saber más de lo que conviene, ser “sapos” o “lambones”, provocan una serie de represalias que deshumanizan a las víctimas y prolongan ese espacio de la crueldad. En tal sentido, la violencia devela aspectos que dejan entrever la aparición del mal, a través de una dinámica de monstruosa carnicería que combina el intelecto, la pasión desbordada y una serie de rituales violentos en busca de un ansia de poder y sangre embriagantes.

Los suplicios y mecanismos del horror presentan réplicas previsibles no condicionadas por el escenario. En parte, porque las acciones que se acometen para propagar el dolor, la tortura, desplegar la sevicia en una serie de vejámenes inenarrables forman parte de una misma escuela y del entrenamiento allí recibido. En otras palabras, las “escuelas de la muerte o escuelas de descuartizamiento” buscan formar profesionales de la tortura y del dolor. La profesionalización del perpetrador le permite la posibilidad de negar cualquier encuentro empático con su víctima, según Baron-Cohen (2012). Estas acciones pueden entenderse como producto de la lujuria, la perversión y cierta alucinación que develan serios desórdenes con los que actúa la crueldad:

Descomponer el cuerpo, despedazarlo, desfigurar y desaparecerlo son, desde esta perspectiva, operaciones tendientes a quitarle a la víctima el rostro de humanidad del que es portadora, como una medida extrema de protección del propio verdugo [...] este último no resiste ese encuentro y esa confrontación física con el otro. (Memoria Histórica, 2008, p. 19)

En el ejercicio violento explotan las peculiaridades sociales, personales y culturales tanto de la víctima como del victimario. Sin embargo, la balanza se desequilibra cuando la víctima tiene que ser testigo directo del terror. Tal conciencia le lleva a la víctima a entender que en la lógica violenta el hombre puede ser capaz de actuar el peor de los males. Bien lo señala Roger Casement, cuando con rigor expresa esa imposibilidad misma del pensar que ha llevado al hombre a un temible

abismo, inscrito en un fanatismo por el poder que se valida en múltiples justificaciones logradas alrededor de ello:

—Esas pobres gentes azotadas, mutiladas, esos niños con las manos y los pies cortados, muriéndose de hambre y de enfermedades —recitó Roger—. Esos seres exprimidos hasta la extinción y encima asesinados. Miles, decenas, cientos de miles. Por hombres que recibieron una educación cristiana. Yo los he visto ir a la misa, rezar, comulgar, antes y después de cometer esos crímenes [...] Asimismo, afirmaba Morel: si la razón última de la maldad es el pecado original, entonces no hay solución. Si los hombres estamos hechos para el mal y lo llevamos en el alma ¿por qué luchar entonces para poner remedio a lo que es irremediable? (Vargas Llosa, 2010, p. 196)

La complicidad silente

La masacre inicia una especie de complicidad silente. Se caracteriza por una especie de indiferencia basada en el miedo. Quienes observan no solo son obligados a callar por actores externos que los intimidan, sino que también ellos mismos en una acción de reflejo se obligan al silencio, la autocensura. Tal acción tiene un sinnúmero de motivaciones, la más fuerte, teme por represiones mayores. La existencia de una masacre y el cuerpo hecho presente, genera todo tipo de huellas que devienen en la imposibilidad de su olvido. Los cuerpos torturados guardan tal memoria que rechazan la reaparición de la acción violenta. El vaciamiento moral al que son arrastradas las víctimas les hace elegir el silencio como una forma de escudo protector.

Los obligados a presenciar, simplemente callan. Los vejámenes a los que son sometidos los cuerpos insinúan marcas individuales que alteran la psiquis y el comportamiento. Esta marcación individual tiene su efecto en el cuerpo social. Con esto, en los espacios físicos y sociales se destaca un abatimiento representado en la destrucción del tejido social, comunitario y familiar; también por un cambio en las identidades políticas y económicas. Para Feierstein:

Las prácticas sociales genocidas no culminan con su realización material. Es decir, el aniquilamiento material de una serie de fracciones sociales vistas como amenazantes y construidas como “otredad negativa”, sino que se realizan en el ámbito simbólico e ideológico, en los modos de representar y narrar dicha experiencia traumática. (2011, p. 180)

El sufrimiento por el que transitan las víctimas como “cómplices” no suscita mayor interés para los perpetradores. Para estos últimos, tanto hombres, mujeres, niños, ancianos no son más que las muertes naturales e inevitables que forman parte de los conflictos armados y que se presentan en los libros que publican los Gobiernos como estadísticas de guerra. Con ello, los resultados obtenidos de las masacres superponen un nuevo tipo de sensibilidad: los costos y objetivos de la guerra están por encima de la tradición y el ejercicio de los valores. Así,

esto determina el fenecimiento de millones de vidas humanas. Las víctimas han vivido bajo regímenes represivos del mal que cometen todo tipo de violaciones a los derechos humanos de forma masiva y sistemática, forjando con ello la aparición de un lenguaje de miedo, de negatividad (Rodríguez, 2020).

¿Qué se entiende por terror en medio del conflicto para las víctimas? Como supone Arendt (2004), los perpetradores distinguen a unos grupos como indeseables, superfluos. Las víctimas “aprenden” coercitivamente que existen ciertos códigos que les son vedados comunicar. De lo contrario, el emitir una voz supone en algunos territorios verse confrontados ante la posibilidad del desplazamiento o la muerte a través de las masacres. Si se cuenta o testimonia lo sucedido, las tecnologías del terror actúan mediante mensajes aleccionadores capaces de demostrar lo ilimitado de la violencia con la que un grupo armado ejerce poder.

La masacre introduce una cadena de sentidos que amplían la brecha de desconcierto que produce la violencia y la imposibilidad de poderlos descifrar. Al respecto, aparecen aquellos artefactos no convencionales y sus seguidas acciones en el proceso de la tortura y la producción de terror. En el fondo, “no importa tanto el objetivo de obtener información o de dar muerte, como el propio mecanismo de humillar, hacer sufrir, prolongar la agonía o intimidar a los sobrevivientes, o a los posibles disidentes” (Memoria Histórica, 2008, p. 18). Así, para Feierstein (2011), los asesinatos a poblaciones ocurren y hacen su aparición como posibilidad de transformar, a través del asesinato y el terror, las relaciones sociales hegemónicas.

El poder que ejercen los actores armados en medio de una población está representado por su capacidad armada y reputación. Por tanto, a mayor explicitud en su accionar violento, mayores réditos se acaparan. Esta notoriedad buscada posiciona un grupo armado como un actor productor de terror. Es claro para Feierstein (2011), que las prácticas sociales genocidas no son una excepcionalidad, un arrebato ni una reaparición del salvajismo y la irracionalidad. Los grupos armados suelen afianzar su confianza si acaparan mayor interés público. Es decir, tales acciones conforman una especie de publicidad gratuita en los medios de comunicación y en el voz a voz de la guerra. Por ejemplo, “los paramilitares” en Colombia quisieron obtener reconocimiento a partir de un sinnúmero de acciones violentas, como un tercer actor con voz y voto en la mesa de negociaciones sobre la búsqueda de la paz que se adelantaba entre el Gobierno y las FARC en las administraciones 1998-2002.

Los perpetradores como actores de deseo y permisiva libertad

Los perpetradores son testigos de una violencia inútil en sí misma. Su intención no es particularmente la muerte, sino la producción de terror y sufrimiento. Además, exponer a sus víctimas como trofeos de las hazañas violentas de las que son capaces y obtener réditos por ello. Son portadores de una violencia inútil:

la muerte no determina el fin último de la violencia. La muerte forma parte del banquete de la tortura que culmina con el desmembramiento de los cuerpos. Los perpetradores buscan gozar con la producción de acciones que desdeñan, que se amplifican en la sevicia y que ayudan a caracterizar la guerra como un espacio de degradación.

La sevicia con que actúa la tortura ha sido uno de los procesos más complejos de comprender en medio del conflicto. Existe una enajenación de la violencia que la convierte en cruel y despreciable. Tales acciones oscilan entre el mal radical con toda su intencionalidad y la banalidad del mal con su incapacidad para pensar y elaborar juicios. Las acciones más visibles del mal tienen relación directa con el degollamiento, el descuartizamiento, la decapitación, la evisceración, la incineración, la castración, el empalamiento, las quemaduras con ácidos y sopletes. Todo con armas cortopunzantes y otras de uso común convertidas en armas de guerra.

Para esclarecer aún más el tema, es necesario distinguir los usos y las herramientas más comunes en los procesos de tortura utilizada por el grupo paramilitar en Colombia. En mayo del 2016, el Tribunal de Justicia y Paz dio a conocer los manuales de tortura paramilitares. Estos dan cuenta de, al menos, 25 formas de tortura que este grupo utilizó para sonsacar información, amedrentar o disciplinar hasta a sus mismos integrantes. Parte de los hallazgos presentados a la audiencia pública el 28 de junio del 2016 por el diario *El Espectador*, muestran las maneras de actuar sádicas o sanguinarias y, también, cómo a través de estas prácticas se pretendían alcanzar los fines de esta organización. La tortura se convierte en un mecanismo práctico para alcanzar objetivos de guerra.

Fue frecuente, dentro de la organización paramilitar, el uso de cuchillos, machetes, motosierras para desmembrar aquellos estigmatizados como insurgentes que, dependiendo su señalamiento, se justificaba la utilización de un método en particular. Aquí la lista completa y sus distintas variables:

1. La bolsa de jabón con la que se buscaba el bloqueo de las vías respiratorias.
2. La toalla mojada con sal para ganado que producía asfixia, vómito y quemazón sobre las fosas nasales.
3. La soga al cuello que luego termina en ahorcamiento.
4. El submarino en el que se sumergía a la víctima atada a una silla en agua con sal para causarle ahogamiento.
5. Golpiza en la boca hasta tumbar la dentadura.
6. Golpiza en la cara en la que se dejan caer piedras pesadas encima del rostro.
7. Golpiza en las piernas con palos hasta que se logre su fractura.

8. Golpiza en los genitales con patadas hasta producir aflicción.
9. Golpiza en el pecho con objetos contundentes hasta fracturar el tórax.
10. Golpiza en todo el cuerpo amarrado a un árbol.
11. Mutilación de orejas y luego remate con disparos.
12. Mutilación de órganos sexuales.
13. Mutilaciones en la cabeza con machete hasta desprender pedazos del cuero cabelludo.
14. Desmembramiento para aquellos que eran acusados de ser guerrilleros.
15. Descargas eléctricas.
16. Perturbación psíquica que confería encierro, aislamiento, privación del sueño, humillaciones públicas y trabajos forzados.
17. Orina paramilitar: consistía en una especie de entierro que dejaba al descubierto la cabeza mientras todos orinaban sobre la víctima.
18. Privación del sueño: se emborracha a las víctimas y luego no se les dejaba dormir.
19. Quemaduras provocadas por el fuego, agua hirviendo o ácidos.
20. Violencia sexual a través de acceso carnal violento, mutilación de órganos sexuales, prostitución o esclavitud sexual.
21. Torturas combinadas en las que era posible relacionar la estrangulación, la mutilación y las golpizas: se usaban los cuerpos para ensayar procesos quirúrgicos de primeros auxilios.
22. Violencia sexual y mordiscos en las que, por ejemplo, obligaban a las mujeres a practicar sexo oral con los paramilitares y luego ser víctimas de mutilaciones genitales.
23. Golpizas, quemaduras y mutilaciones que consistían en amarrar a las víctimas, mutilarlas y rociarles veneno encima.
24. Golpizas, descargas eléctricas y mutilaciones, en especial, para aquellas víctimas identificadas con orientaciones sexuales diversas.
25. Descargas eléctricas y quemaduras que se rematan con disparos.

Como es posible advertir, el exceso aparece como un componente básico en las masacres. El exceso es aquel que permite la profesionalización del victimario. El exceso planta al perpetrador con una especie de reconocimiento que le proporciona estatus. Visto ello, la masacre se posiciona como la materialización de una profunda valoración político-cultural que expone la manera en que resulta posible frivolar la acción humana. Todo perpetrador que utilizó algunos de estos métodos de tortura verá difícil exculpar sus acciones dada la trascendencia de las mismas. Los torturadores son actores, tal y como sostiene Blair (2004), de una teatralización del exceso.

La responsabilidad estatal

La masacre forma parte de un colectivo violento. Muchas veces, este colectivo encuentra su centro en la inoperancia de los Estados. El Estado, al parecer, actúa en dichos casos como ente de control, patrocinador y responsable tanto de las acciones violentas que acomete como de aquellas que deja que otros acometan. Es presumible que el Estado configura una especie de subredes de poder que se encargan de minimizar su responsabilidad directa, mediante un efecto dominó que la traslada a los grupos armados en un acto de demagogia política. Dicha acción oscurece y justifica su falta de presencia y respuesta preventiva en territorios azotados por la violencia. En otras palabras, los mecanismos que utiliza el Estado encubren su inoperancia institucional en escenarios criminales.

Autores como Honneth (2009), manifiestan los cambios y concepciones estatales acerca del poder reduccionista obligante que poseen. Se valen de medidas de coacción que terminan centrándose en la manipulación de la conciencia de los ciudadanos. Con ello se busca la estabilización de los factores más contraproducentes para mantener y mimetizarse en el poder. Así, los sistemas de poder que alimenta el Estado establecen una especie de niveles pre-estatales en medio del conflicto con el ánimo de organizar sus propias operaciones. El Estado, en el marco del conflicto, acomete una serie de acciones que reciben reconocimiento y apoyo y que superan sus propios límites de actuación, amparados por el miedo imperante, muchas veces construido (Bude, 2017).

Resultaría evidente afirmar que el Estado merece una suerte de imputaciones que demandan, en particular, tal y como asevera Foucault (2013), su reflejo invertido. Esto implica tomar conciencia que detrás de sus acciones se esconde una influyente violencia física e ideológica. Es decir, en su afán directo o indirecto de someter a los que considera enemigos, existe un interés estratégico —no solo porque estos grupos abandonen sus objetivos— en una ilusión desplegada de poder. Un poder buscado por sus particulares, quienes se encubren en los modelos de dominación tradicionales de la fuerza y del fraude: un poder que pasa de lo colectivo a lo privado. Un poder que se jacta en la apropiación de recursos materiales, eventos contingentes en el uso de procedimientos que trasgreden la ley, sumisión del

Estado en una incapacidad de comunicación e invención y repeticiones —aunque estas se perciban infructuosas—. Tal operación ideológica pro-objetada por los gobernantes recompensa a unos y ayuda a disimular las responsabilidades particulares que no son sopesadas debido a estos mecanismos de poder.

Con todo, la masacre devela tanto los problemas en términos de justicia como los mecanismos que impulsan su acción dentro de un país y contexto determinado. Estos procesos politizan el mal a tal punto que las masacres son acciones que los Estados permiten y que les son necesarias para reubicar su propia responsabilidad en otras esferas. Dirá Jaspers, “a la vista de los crímenes que han sido cometidos en nombre del Reich, cada alemán se vuelve corresponsable” (2011, p. 80). En esa lógica, todos los ciudadanos de un país guardan una responsabilidad colectiva sobre las masacres acaecidas, sin duda en el sentido político de la corresponsabilidad. Empero, esa responsabilidad no necesariamente está ligada con el sentido moral de la participación fáctica o intelectual como se perpetraron los crímenes. Dicha manipulación dispone de un poder que termina superando a la misma ley. La masacre pone en evidencia la ilegitimidad de la justicia estatal y sus expresiones de poder. Además, revela cómo al interior de una nación se construye una justicia paraestatal. Con ello, se hace una referencia directa a la posibilidad de configurar grupos de autodefensas dispuestos para el control privado en el ejercicio de la violencia.

De la situación a la disposición: un cambio de perspectiva de los perpetradores

No todos los hombres son ávidos para cometer una masacre. Empero, el hecho de cometerla puede depender simplemente de encontrarse en una situación tal que esté en disposición de activarla. Dichas palabras, aunque aparecen discordantes en el marco de un conflicto, terminan proyectándose como el acumulado de una serie de certezas. Los grupos armados se encargan de seleccionar cierto personal para los que se disponen las condiciones necesarias que permiten hacer posible la perpetración de crímenes. En dicha lógica, el contexto modifica la disposición individual. Todo grupo armado que decide el exterminio de vidas humanas se percata de contar con los hombres adecuados para asesinar sin compasión. Ello supone dirigir una serie de órdenes y prestar algunas herramientas para que lleven a cabo su cometido violento.

Lo que más se destaca en estos hechos, según Frijda (1986, 1987), es la fragilidad de la compasión humana, la crudeza con que se acometen las acciones atroces, la falta de empatía para resistir aun cuando el otro sufre y la carencia de emociones morales. Este paquete de hombres insensibles prueba la influencia determinante que poseen tanto las ideologías como el adiestramiento, especialmente el militar, para que la disposición individual cambie o emerja. Eso implica que no solo sea modificado el comportamiento de un hombre, sino también el

comportamiento de todo un grupo. Es decir, en palabras de Swaan (2015), existe la compartimentación de la personalidad. Los hombres que acometieron las distintas masacres compartían esa personalidad asesina y, por tanto, eran propensos al mal. No obstante, ¿qué desata dicha inclinación? Según H. Rodríguez:

En el mal hay una gravedad que depende del albedrío y no de la libertad. Esto nos sumerge en una elección, según Kant (1992), de las máximas. Allí propiamente radica el problema. La elección de las máximas guía una conducta determinada que, terriblemente mal determinada, puede ser amable al mal, y hace pensar seriamente en la siguiente formulación: “¿Por qué sabiendo lo que debo hacer no lo hago?”. (2015, p. 130)

Asimismo, Elster (2006) y Swaan (2015) afirman que existe una disposición personal en la reconfiguración del comportamiento. Con esto, los perpetradores no solo guardan el propósito de asesinar debido a que comparten un mismo código de personalidad, sino que además en el momento de excusarse, por ejemplo, ante los jueces, presentan el mismo tipo de negaciones. Así, dejan de lado las motivaciones individuales, rechazándolas a toda costa, para sopesar la responsabilidad grupal. Se configuraría para ellos la nulidad de cualquier imputación personalizada. “La mayoría de los perpetradores son capaces de actuar sin sentir ningún remordimiento de conciencia, ningún sentido de responsabilidad individual y, sobre todo, ningún sentimiento de compasión” (Swaan, 2015, p. 36).

En ese sentido, cabe anotar que existen excusas, justificaciones y circunstancias atenuantes que los victimarios han presentado con pretensión de validez legal. Según Elster (2006), cuando un crimen presunto está justificado, no se lo presenta al mismo como un crimen. El hecho de matar a una persona para salvar diez puede estar justificado por muchos. Tal hecho no solo puede ser permisible en varios ámbitos, sino que también, a la vez, puede ser forzoso hacerlo. Asimismo, cuando hay una excusa para el accionar dañino esta exime de culpabilidad sobre el acto. Un ejemplo propicio de lo anterior resulta, el haber matado en defensa propia. En todo caso, las circunstancias atenuantes reducen la culpabilidad, pero no quiere decir que eximan por completo al sujeto. Las circunstancias atenuantes se entienden muchas veces como argumentos contrafácticos elaborados para excusar a toda costa la conducta maliciosa.

Esta capacidad de adaptación de los perpetradores en la sociedad, aun a sabiendas de las actuaciones degradantes que acometen, también supone una serie de habilidades y cualificaciones: mentir, olvidar, negar, autoengañarse y engañar, distorsionar los hechos, actuar indiferente, entre muchos otros. La crudeza con que se ejecuten este tipo de habilidades conduce a un cambio de discurso. Por ejemplo, en las entrevistas que dieron los perpetradores de la masacre de El Salado al Grupo de Memoria Histórica (2009), indicaban que ellos no colegian ese tipo de acciones y en caso de hacerlo siempre existía una invocación religiosa que supusiera un cambio de mentalidad. Tales formas de proceder indican que, si

bien las acciones son atroces y no conduelen, sí hay una pretensión por condoler tanto a los entrevistadores, jueces y espectadores. El perpetrador frecuentemente olvida acentuar juicios en su narración sobre su propia conducta. Cuando se acometen las acciones en el marco de las órdenes, quien las efectúa puede culpar a su víctima o a su empleador.

El contexto como facilitador de la disposición al mal

Los perpetradores siempre han elogiado una frase excusaría que aduce el alemán Befehl ist Befehl (“Las órdenes son las órdenes”). Con ella remarcaban la ironía o el placer que pudieron sentir cuando acometieron las acciones degradantes. Esta frase termina siendo un elogio, a su vez, a la estupidez o la insensatez extrema. Bien refería Arendt (2006a, 2007), cuando presentaba a Eichmann como un personaje incapaz de emitir una acción si antes esta no le fuera ordenada por un superior: su incapacidad para hablar estaba muy relacionada a su incapacidad de pensar y, sobre todo, de considerar el punto de vista de otra persona.

Cuando en medio de un contexto violento se configuran las condiciones de posibilidad para la eliminación sistemática de individuos, según Swann (2015), los perpetradores se ven obligados a abandonar cualquier vestigio de empatía que puedan experimentar por sus víctimas. Estas acciones suponen un proceso de desmentalización. Entiéndase esto anterior como el curso de acciones que desdibujan todas las disposiciones personales de cofraternidad con los otros, para ser por completo ignoradas. Tal tránsito puede suponer una obediencia extrema de las órdenes, alguna indiferencia o un gusto premeditado por hacer de los otros un objeto de deshumanización.

¿Qué lleva a los perpetradores a actuar en extrema ausencia de empatía? Varias podrían ser las razones. Entre ellas, el afán de alimentar una sociedad del desprecio tal como lo expone Honneth (2011). Empero, depende de la capacidad individual de sentir y de expresar esos sentimientos. Cuando un perpetrador desafía a su víctima puede experimentar desasosiego o compasión, pero la capacidad de demostrarlo se frena o enfrenta dificultades. Una de ellas distingue: al perpetrador no le gusta sentirse en inferioridad de fuerzas respecto de su víctima, por eso busca dominarla. Asimismo, actúan por el miedo que produce una retaliación de sus superiores. O, en muchos casos, por vergüenza ante sus compañeros, no quieren ser el centro de las críticas. Habría que recalcar, que también los victimarios experimentan un odio enraizado hacia sus víctimas y que se convierten en fieles exponentes del mal radical (Arendt, 2004; Kant, 2001).

El contexto desde el que un perpetrador actúa no se corresponde con simples condiciones de carácter externo, sino que se ve confrontado por situaciones ocurridas cotidianamente al interior de un grupo. Así, “las experiencias colectivas de la guerra y sus consecuencias, de Gobiernos tiránicos, de periodos de depresión

económica, de desempleo, pobreza, pandemias y hambrunas pueden tener un efecto profundo y duradero en las personalidades de los individuos” (Swaan, 2015, p. 291). Con ello, parte de la gran cantidad de las acciones que acomete un perpetrador no son inducidas, ni por el hecho de obedecer una orden, tampoco porque no sientan compasión por la víctima o por sentimientos como la venganza.

Algunas de estas acciones descritas simplemente son acometidas por los perpetradores para conservar cierto estatus dentro del grupo. Actúan de esas formas porque reconocen que tal forma de conducirse les permite ganar respeto o mantener cierto nivel de beneficios. Algunos ritos de iniciación en estos grupos delictivos, según señala Van der Linde (2014), supone probar el temple del candidato para hacer aceptado como coparticipante. El hecho de destacarse dentro de una guarición le puede suponer a un perpetrador ascender dentro de la organización o darse ciertas libertades o lujos. Pero más allá de ello, se remarca el hecho de ser identificado por alguna característica en particular. Pasa en todos los grupos, en todas las competencias, en todos los contextos: los hombres buscan especializarse o identificarse con algún rasgo específico que sirva para medir su valía.

El monopolio de la violencia

¿Qué hace que un grupo armado tome tanto poderío violento? Depende en cierta medida de su capacidad de monopolizar la violencia. Esto sucede cuando se forma un Estado que, institucionalmente, presenta debilidades. Es decir, entiéndase la formación de un Estado dentro del Estado que se rige bajo sus propias prerrogativas, en este caso, violentas. La acumulación de la capacidad de destrucción da un alto margen de poder a sus actores violentos para que estos desempeñen su accionar. Esto se convierte, a su vez, según I. Rodríguez (2015), en una contraindicación con aquello que puede representar las virtudes cívicas. Este autor asevera que los grupos armados, debido a los fines propios que rastrean, olvidan por completo la concepción de vida buena que debería ser necesariamente compartida por aquellos sujetos que habitan una misma nación.

El monopolio de la violencia ha convertido a los actores violentos en especialistas. La especialización ha sido tanto en el uso de las armas de destrucción militar tradicionales como en aquellas que no terminan siéndolo del todo. Esto ha supuesto que, en el caso de las masacres y los métodos mismos de tortura contra las víctimas, se utilicen elementos o herramientas desprovistas de ese fin violento. Como ejemplo de lo anterior, aparecen: machetes, hachas, motosierras, martillos, alicates, todo con el fin de diferenciar la zona del cuerpo y el dolor al que se puede inducir. Asimismo, este monopolio de violencia ha visto su victoria en las distintas modalidades de exterminio. Entiéndase este exterminio, según palabras de Swaan (2015), como un modo de violencia particular, asimétrica, de gran escala, donde grupos armados asesinan a poblaciones indefensas.

El monopolio de la violencia presenta toda masacre como una sombra de la guerra. Se expone como una actividad que da cuenta del dominio territorial y armado de un grupo, el ánimo de sus impulsos violentos y su potencial guerrerrista. Dicha violencia, muchas veces desenfrenada e infundada, enfrenta a grupos completamente armados contra comunidades indefensas que han sido estigmatizadas como focos enemigos. Tal situación se lee como una amenaza para el grupo armado, lo que presupone la necesidad de infligir atrocidades sobre estas poblaciones. El impulso de venganza en contra del enemigo despliega un grado tal de sevicia que desciviliza, dificulta cualquier proceso empático y sume a las víctimas en una situación de total indefensión. La postura impasible de los perpetradores agudiza aún más la falta de remordimiento alguno, y, por el contrario, enfatiza en cierta medida la euforia.

La guerra legitima el monopolio de la violencia. En ella se sustenta la eliminación parcial o total del enemigo. A su vez, permite que una nación asuma una mayor inversión de capital para militarizar sus fuerzas. Al mismo tiempo, los grupos armados ilegales se abastecen militarmente en contrapartida a la fuerza armada que obtenga su enemigo. La guerra fácilmente lleva a la consolidación de frentes que eliminan a sus oponentes, se encuentren armados o no. La guerra permite destacar ciertos objetivos, que son del orden institucional, otros grupos armados, poblaciones indefensas que, a su vez, pueden ser destruidas o desaparecidas a su tiempo. En la guerra, el enemigo es como una enfermedad, un virus que es necesario combatir de todos los modos y que debe erradicarse a toda costa.

Conclusiones

Parece ser que entre los rasgos recurrentes del conflicto se encuentra la desmemoria nacional que, en relación directa con las masacres, las sepulta en el olvido o, peor aún, las hace parte de la rutina de guerra. Esto crea un no lugar de las víctimas, el desconocimiento sobre el pasado de una nación, la falta de memoria de un pueblo. La verdadera realidad de un país ante la masacre se pierde en el silencio, en lo inenarrable, en lo inaceptable, en lo imposible. Empero, al llenar de contenido el concepto de masacre se aspira a romper con la pretensión de los victimarios de ocultar y minimizar los acontecimientos sucedidos, ahondando en la posibilidad de imputarles responsabilidad sobre los crímenes. Es decir, que si bien, muchos grupos pretenden dar a conocer los vejámenes y la sevicia de la que son capaces, al mismo tiempo, no quieren o aspiran a ser juzgados por tales acciones. El término masacre es el acumulado de distintas pasiones e intereses propios que debe dar a conocer la arremetida sangrienta en contra de una población vulnerable y no solo un espectáculo para difundir el terror.

En el perpetuo combate de las luchas sociales que señala Honneth (2009), se alcanza a entrever cómo en un orden social y político de dominación, la misma existencia, las normas jurídicas y las actitudes morales tan solo tienen la función

de esconder los objetivos estratégicos y no develar la situación cotidiana de conflicto. Dicho de otro modo, las masacres, aunque visiblemente repugnantes en las formas como actúan, terminan siendo aceptadas, validadas en orden a que forman parte de los rastros innegables de la guerra. Asimismo, la sevicia con que se acometen las acciones supone el sin-sentido de la vida, la desvalorización de la misma.

Tanto las incapacidades de las víctimas como los procesos de estigmatización a los que se ven abocados, convierten a las masacres en el resultado de una violencia silente. Ello sugiere que los perpetradores actúen a su antojo, hagan manifiesto todo el mal político del que son capaces con la producción sistemática de marcos de interpretación propios que representan directamente el recrudecimiento de la violencia. Los autores de dichos marcos, al parecer, terminan siendo los autores intelectuales que mueven los hilos de los Estados. Estos criminales de escritorio son los configuradores de las disposiciones adecuadas que generan una sistemática del mal.

Referencias

- Abello, I. (1983). *Violencias y culturas*. CESO.
- Améry, J. (2004). *Más allá de la culpa y la expiación: tentativas de superación de una víctima de la violencia*. Pre-textos.
- Arendt, H. (2004). *Los orígenes del totalitarismo*. Taurus.
- Arendt, H. (2006). *Hombres en tiempos de oscuridad*. Gedisa.
- Arendt, H. (2006a). *Eichmann en Jerusalén*. Debolsillo.
- Arendt, H. (2007). *Responsabilidad y juicio*. Paidós.
- Baron-Cohen, S. (2012). *Empatía cero. Nueva teoría de la crueldad*. Alianza.
- Blair, E. (2004). Mucha sangre y poco sentido: la masacre. Por un análisis antropológico de la violencia, *Boletín de Antropología*, 18(35), 165-184.
- Bude, H. (2017). *La sociedad del miedo*. Herder.
- Dejanon, P. (2008). Austerlitz o el re-conocimiento de sí, *Escritos*, 16(37), 522-533.
- Elster, J. (2006). *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Katz.
- Feierstein, D. (2011). *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2013). *La inquietud por la verdad*. Siglo XXI.
- Frijda, N. (1986). *The emotions*. Cambridge University Press.
- Frijda, N. (1987). Emotion, cognitive structure and action tendency. *Cognition and Emotion*, 1(2), 115-143.

- Honneth, A. (2009). *Crítica del poder. Fases en la reflexión de una teoría crítica de la sociedad*. Mínimo Tránsito.
- Honneth, A. (2011). *La sociedad del desprecio*. Trotta.
- Jaspers, K. (2011). *El problema de la culpa*. Paidós.
- Kant, I. (1992). *Sobre el fracaso de todo ensayo filosófico en la teodicea*. Universidad Complutense.
- Kant, I. (2001). *La religión dentro de los límites de la mera razón*. Alianza.
- Levi, P. (1995). *Los hundidos y los salvados*. Muchnik.
- Martínez, T. (2006). Hojas al viento de una larga guerra, *Revista de Estudios Sociales*, (24), 15-19.
- Memoria Histórica. (2008). *Trujillo. Una tragedia que no cesa*. Taurus.
- Memoria Histórica. (2009). *La masacre de El Salado. Esa guerra no era nuestra*. Taurus.
- Memoria Histórica. (2012). *Nuestra vida ha sido nuestra lucha*. Taurus.
- Prada, A. (2016). Comprensión de la responsabilidad política de los actores armados en el conflicto interno colombiano: la masacre de El Salado 2000. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(2), 1537-1548.
- Prada, A. y Rodríguez, H. (2018). Empatía cero: los perpetradores del mal. *Equidad y Desarrollo*, (32), 79-99.
- Rodríguez, H. (2015). Un acercamiento al problema del mal desde la teodicea. *Revista Universidad de La Salle*, (66), 119-131.
- Rodríguez, H. (2020). El lenguaje del mal como apariencia. En H. Rodríguez (edit.), *Contingencias del lenguaje* (pp. 41-51). Unisalle.
- Rodríguez, I. (2015). Las virtudes cívicas, una contribución a la paz. En H. Guerrero y J. Wilches, *Perspectivas multidimensionales de la paz en Colombia* (pp. 231-244). CIS; CIUSTA; Universidad Santo Tomás; Grupo Editorial Ibáñez.
- Sofsky, W. (2006). *Tratado sobre la violencia*. Abada.
- Sofsky, W. (2016). *La organización del terror*. Prometeo Libros.
- Swaan, A. (2015). *Dividir para matar. Una exploración de la mentalidad genocida*. Semana Libros.
- Sylvester, D. (1976). *L'art de l'impossible. Entretiens avec Bacon*. Skyra.
- Van der Linde, C. G. (2014). Picaresca escrita con "s" inicial. Historia literaria de un neologismo. En C. G. van der Linde, R. Murcia, A. Cifuentes y A. Castañeda, *"¡Pa' las que sea, parce!". Límites y alcances de la sicaresca como categoría estética* (pp. 23-45). Unisalle.
- Vargas Llosa, M. (2010). *El sueño del celta*. Alfaguara.



SEGUNDA PARTE
La crisis del acuerdo
y su implementación



Retos participación política de las FARC en el sistema político colombiano

Diana María Angulo Cardona*
Carlos Andrés Prado Becerra**

* Politóloga, Universidad del Cauca (Popayán); Especialista en Administración Pública Contemporánea, Escuela Superior de Administración Pública (Bogotá); Magíster en Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario (Bogotá); docente universitaria de la Universidad la Gran Colombia y de la Fundación Universitaria Los Libertadores (Bogotá). Correo electrónico: cardona62@hotmail.com.

** Politólogo, Universidad Javeriana (Bogotá); Magíster en Estudios Políticos, Universidad Javeriana (Bogotá); Director Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá). Correo electrónico: carlos.prado@unimilitar.edu.co.

Introducción

La política no solo está ligada a la toma de decisiones y el ejercicio del poder, también de ella se desprende el hecho de quién ejerce el poder, dónde se ejerce, hacia quién y para qué.

Se inicia con esta frase, ya que se desarrolló un proceso de paz con las FARC-EP que se inició durante el primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos y culminó en su segundo mandato con la firma del Acuerdo Final.

El capítulo tiene como objetivo hacer una reflexión desde la ciencia política, frente a los retos, oportunidades, acciones y logros que deben asumir los integrantes del partido político “Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común” para incursionar en el sistema político colombiano. De tal manera que se analizará dentro de este Acuerdo Final, el segundo punto que se denominó inicialmente *Acuerdo 2 de Participación Política: apertura democrática para construir la paz*. Pero que tras la firma y ratificación del 24 de agosto del 2016 se denomina *Punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera: participación política: apertura democrática para construir la paz*.

De tal manera que, en primer lugar, se hace una aclaración conceptual y teórica sobre las implicaciones del sistema electoral y el sistema de partidos, y cómo se configuran estos sistemas en Colombia. Posteriormente, se explica una serie de planteamientos frente a los retos que debe asumir el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común para consolidarse como partido político y permanecer activo dentro del sistema político colombiano. Y, por último, se determina cuáles han sido los logros legislativos y políticos tras la firma del Acuerdo de Paz.

La metodología del capítulo es de tipo cualitativo, mediante la cual se hace una amplia revisión literaria que apoyó el planteamiento del problema y la respuesta al mismo. De igual modo, se describen y analizan conceptos para generar una mejor comprensión del texto y utilizar un lenguaje común. La estrategia de revisión documental: documentos oficiales, artículos en revistas indexadas, publicaciones de autores reconocidos, permite dilucidar unos planteamientos iniciales, el deber ser para el cumplimiento de estos retos y comprender el contexto actual bajo ciertos logros.

¿Cómo funciona el sistema de partidos y el sistema electoral en Colombia?

Ya autores como Fernando Guillén Martínez, en su libro *El poder político en Colombia*, hacía referencia a los cambios políticos y sociales de las décadas 1940-1950 (urbanización, sindicalismo, surgimiento de la figura de Gaitán y su muerte, entre otros) y el fin de la “época de La Violencia” con el gobierno de Rojas Pinilla y el inicio del Frente Nacional que más tarde llevaría a la creación de las guerrillas, entre ellas las FARC-EP y el ELN en los años sesenta y el M-19 en los setenta.

Guillén afirmaba: “A partir de ese momento, las élites de los partidos tradicionales organizarán rápidamente la defensa, no tanto de sus intereses económicos (que nadie amenazaba inmediatamente), sino de su tradicional control de población, en términos de paternalismo político” (1979, p. 464).

De tal manera que en primera instancia vislumbra, por un lado, por qué los partidos políticos tradicionales y los partidos “nuevos” creados por miembros de los partidos tradicionales han sabido mantener su control político sobre determinadas poblaciones y territorios, pero igualmente los grupos armados ilegales, en el caso concreto de las FARC-EP y el ELN, también han buscado por medio del uso de las armas ejercer un control político, económico y territorial sobre poblaciones determinadas.

Lo anterior, está señalado en el libro *Las otras caras del poder*, del 2009, cuyo coordinador fue Fabio Velásquez donde Fernando Cubides afirmaba en relación con la expansión del control armado y político territorial de las FARC y el ELN hasta el 2002, lo siguiente:

Lo que encontramos destacable y atinente a nuestro problema es que los planes de expansión territorial, las variaciones en las pautas de relación con organismos intermedios y con instituciones estatales del nivel local y regional implican siempre la definición del control político de la población, la instauración de las relaciones muy elementales de protección-obediencia. (Velásquez, 2009, p. 108)

Control que también ha tenido un tinte político al buscar influenciar en la toma de decisiones de gobernantes locales y poblaciones en aras de defender sus intereses como grupos armados; por tanto, este grupo pareciera implementar la misma estrategia de los partidos políticos y líderes políticos tradicionales y nuevos; y es el de crear y consolidar fortines políticos electorales en territorios específicos, lo que les permitirá “sobrevivir” si incursionan a la vida civil y pública.

Son estas situaciones las que determinan la importancia de que se estableciera con las FARC-EP un Acuerdo Político. Pero ¿cuáles son las propuestas del Acuerdo? A continuación, se nombran algunos puntos del Acuerdo en los cuales están consignadas algunas propuestas específicas:

- La revisión y modernización de la organización y del régimen electoral debe proporcionar una mayor participación de la ciudadanía en el proceso electoral.
- El fortalecimiento de las garantías y las capacidades que se asegure la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas y, en general, de los asuntos que atañen a la comunidad, lo cual incida efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas.

- Nuevos espacios de difusión y acceso a espacios en canales y emisoras de nivel nacional, regional y local.
- Mayor representación en el Congreso de los territorios afectados por el conflicto y el abandono.
- Es necesario crear condiciones y dar las garantías para que las organizaciones alzadas en armas se transformen en partidos o movimientos políticos.

Solicitudes concretas:

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, para lo cual debería implementarse: a) Un estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política, el cual debe crearse por todos los partidos y movimientos políticos a la firma del Acuerdo, b) Garantías de seguridad para el ejercicio de la política, c) Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y d) Garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos.
 2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas: a) Garantías para los movimientos y organizaciones sociales, b) Garantías para la movilización y la protesta, c) Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, d) Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de civilidad, e) Control y veeduría ciudadana, f) Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.
 3. Medidas efectivas para promover una 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.
- d. Promoción del pluralismo político. Medidas para promover el acceso al sistema político, en este punto específicamente se propone que el umbral no sea un requisito para la conservación de la personería jurídica, si no puede ser el número de afiliados; adquisición progresiva de derechos según su desempeño electoral en el ámbito municipal, departamental y nacional, y un régimen de transición de ocho años. Medidas para promover la igualdad de condiciones en la competencia política, para las cuales se debería incrementar el porcentaje de distribución por partes iguales entre los partidos y movimientos políticos en el Congreso y aumentar el fondo de financiación para los mismos; además, ampliar los espacios de divulgación

del programa político de los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso.

- e. Promoción de la participación electoral. Estimular la participación electoral a nivel nacional y regional, con especial énfasis en promover la participación de poblaciones vulnerables y de territorios afectados por el conflicto y abandono; realizar una campaña de cedulação masiva, apoyar la gestión de la organización electoral y adoptar mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas.
- f. Promoción de la transparencia. Medidas para la promoción de la transparencia en los procesos electorales, medidas de transparencia para la asignación de la pauta oficial.
- g. Reforma del régimen y de la organización electoral. Crear una misión de expertos para evaluar y brindar recomendaciones para mejorar o crear las instituciones encargadas de la organización electoral, entre ellos el Consejo Nacional Electoral.
- h. Promoción de una cultura política democrática y participativa.
- i. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono.
- j. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo.

Para continuar con la presente argumentación, se elaboraron tres preguntas fundamentales: ¿cómo ha incidido el conflicto armado en los partidos políticos y en el sistema electoral colombiano?, ¿cuáles son los retos de los partidos y el sistema electoral frente al posconflicto? y ¿cuáles son los retos que debe enfrentar el grupo de desmovilizados de las FARC para participar en el sistema de partidos y en el sistema electoral?

- Cómo describir a los partidos políticos en Colombia

Antes de responder a estas preguntas, es importante tener claro cómo son los partidos políticos y, por tanto, cómo se ha constituido el sistema electoral, y viceversa. En este punto se presentan algunas definiciones que claramente ejemplarizan el deber ser y el ser de los partidos políticos en Colombia.

Se considera que los partidos políticos son grupos y facciones que luchan por obtener y formar parte del poder político; participan en la toma de decisiones institucional en un Estado; representan las necesidades e intereses de grupos económicos, sociales y culturales y, al formar parte del sistema político, buscan que

las demandas de la sociedad (sus electores) se conviertan en productos (políticas públicas).

Existen, a su vez, diversas tipologías de partidos: competitivos, hegemónicos, antirrégimen, de cuadros, de masas atrápalo todo (*catch all*), centrípetos, centrífugos; sistemas de partidos bipartidistas y multipartidistas. Deben, además, organizar la voluntad popular y educar al ciudadano, comunicar y orientar al público, postular proyectos de carácter global, seleccionar y reclutar personal político y participar en elecciones.

Ello ha permitido hacer una breve descripción de los partidos y el sistema de partidos en Colombia:

1. Los partidos políticos después del Frente Nacional han buscado masificar al electorado convirtiéndose en los denominados “atrápalo todo”, desarrollando plataformas políticas e ideológicas mucho más amplias y permitiendo la creación interna de facciones.
2. Los partidos políticos son utilizados por los candidatos como mera etiqueta necesaria para poder ser elegidos a un cargo de elección popular, lo que genera falta de compromiso e identidad entre el partido, el candidato y los electores.
3. Son partidos centrípetos, en razón a las diferentes facciones internas de un partido, que tratan de presentar como partidos de centros, centro-derechas o centro-izquierdas.
4. Los partidos colombianos en su mayoría tampoco cumplen con las funciones que debe cumplir un partido: las que más desarrollan son las concernientes a la participación electoral, el reclutamiento de personal político y en los órganos colegiados de decisión la postulación de proyectos, aunque se puede discutir su carácter global. Pero lo concerniente a la comunicación, la educación y la organización de la voluntad popular, depende en gran medida de los candidatos o el poder que tenga una determinada facción dentro de un partido en una coyuntura político-electoral determinada.

Por tanto, en Colombia, por un lado, si bien esto ha contribuido en cierta medida a que exista en el país un sistema competitivo y multipartidista; por otro, esto ha llevado a la construcción de un electorado cada vez más volátil. La competencia política también ha permitido a los partidos y candidatos asociarse con grupos económicos y sociales, han buscado en la conformación de listas a las elecciones nacionales y regionales “nuevos perfiles” que reflejen los cambios sociales y culturales de la sociedad; y desde el sistema político y las instituciones, también los cambios en los sistemas electorales en el país y su rápida asimilación por los partidos ha permitido que aún se mantengan.

Pero, asimismo, persisten viejas y nuevas formas que, aunque ilegales, también les ha permitido a viejos y nuevos partidos (Liberal, Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana que luego se llamó PIN, entre otros) la consecución del éxito electoral, como son el trasteo de electores, el carrusel, la compra de votos y, en casos extremos, el uso de la presión armada para beneficiar o afectar a un grupo de candidatos o un partido político, en particular. Dejando de lado el uso democrático de la persuasión.

- Cómo describir el sistema electoral en Colombia

Es importante describir, en pocas palabras, cómo se considera al sistema electoral y su conexión con el sistema político y las instituciones que han intervenido en el mismo (Congreso, sociedad civil, Consejo Nacional Electoral y Registraduría General de la Nación).

Desde una visión general y retomando algunos elementos de autores como Duverger (2002), Nohlen (1998) o Sartori (1999), que han escrito sobre los sistemas electorales, podemos entender que estos deben ser: 1. El reflejo de la democracia de una sociedad, al igual que refleja su sistema político y estructura el sistema de partidos, 2. Determina el grado de competencia, libertad y participación que tienen las diversas opciones políticas e ideológicas para llegar al poder por medio de las urnas, 3. También debe reflejar la voluntad popular de los sufragantes, 4. Debe ser un sistema claro y transparente en sus reglas de juego para todos los actores del sistema, 5. Y debe también estar acorde con los cambios sociales y culturales de una sociedad determinada.

Sin embargo, al analizar los cambios en los sistemas electorales, muchas veces y aun en países plenamente democráticos, siempre o en gran medida van a favorecer a los partidos que están en el poder, a los más grandes y con más poder e influencia en los órganos legislativos.

En este punto se considera que los sistemas electorales son los más manipulados para obtener objetivos específicos (Mair, 2016). De estos, el objetivo primordial será el buscar la forma en la cual el partido o los partidos políticos que están en el poder puedan seguir allí; por tanto, los cambios del sistema, en gran medida, siempre favorecerán a los partidos políticos ya establecidos y a los más fuertes que son, por consiguiente, los que pueden adaptarse más fácilmente a los cambios generados por las reformas al sistema.

Para Dieter Nohlen, los sistemas electorales reflejan las relaciones de poder político.

Cuando una clase social o grupo político impone un determinado sistema electoral para asegurar, institucionalmente, la lealtad del electorado frente al orden social establecido, como cuando diferentes grupos políticos establecieron un compromiso con el sistema electoral instituido, las relaciones concretas de

poder político siempre decidieron sobre las cuestiones del sistema electoral... En muchos casos, los sistemas electorales son el resultado (continuamente cuestionado) de disputas entre clases sociales y grupos políticos en el proceso de desarrollo y cambio de sus objetivos, valores e ideologías. (Nohlen, 1998, p. 381)

En este aparte del sistema electoral, también se deben tener en cuenta los puntos normativos con que debe contar todo sistema electoral, que en palabras de Dieter Nohlen (1998), son: “La distribución de las circunscripciones electorales, las candidaturas, la votación y la conversión de votos en escaños” (p. 380).

Esto es de gran importancia, ya que los cambios que se realicen en uno o en todos estos puntos dentro de un sistema electoral, claramente producirán efectos políticos y electorales que pueden afectar o beneficiar el sistema político, el sistema de partidos, pero también fortalecer o debilitar la democracia, las instituciones y el Estado en su conjunto.

Uno de estos puntos que se explica en profundidad es el establecimiento de circunscripciones electorales, ya que es de gran importancia para el tema. Parte de la relación población-escaños representados, que es el principio democrático de que “cada voto debe tener el mismo peso”, a este respecto, Nohlen señala que para lograr este fin se fijan un promedio de habitantes por escaños que puede ser el número de habitantes cercano a la proporción de escaños o la proporción de escaños según el número de habitantes (Nohlen, 1998).

Aunque también existe otra forma de manipulación de distribución de la circunscripción denominada por Nohlen como el *Gerrymandering*, cuya distribución de la circunscripción electoral se realiza partiendo de consideraciones político-partidistas en la cual se aprovecha el cambio de la distribución geográfica de los simpatizantes de los partidos políticos, ya sea buscando el triunfo de un candidato y, por otro lado, se busca el aumento o la disminución de la representación política de un grupo social o partido político. Y también existe la organización por escaños de tipo uninominal y plurinominal que es de tipo proporcional (Nohlen, 1998).

Cabe mencionar, entonces, que en el país, los cambios al sistema electoral aunque pueden haber sido bien intencionados en el sentido que desde la Constituyente de 1991 y con las más recientes reformas políticas se ha buscado establecer reglas de juego para la competencia política electoral, mejorar la representatividad de la población en los partidos y los cuerpos de elección popular (establecimiento de bancadas; el umbral, la cifra repartidora y el método D’Hont para reorganizar las curules; el estatuto de los partidos políticos; la figura de la Silla Vacía; la validez del voto en blanco; el tarjetón, entre otros), y se ha intentado combatir los vicios negativos de la competencia electoral (corrupción, parapolítica, clientelismo, falta de disciplina y responsabilidad partidista) no han dado resultados positivos plenos.

Ahora bien, como lo señaló textualmente el profesor Carlos Prado en su tesis de grado:

Reforma Política del 2009. Un análisis sobre los intereses que primaron en la aprobación de la reforma: réditos de los actores políticos frente a la necesidad de reformar el sistema político la razón, de ello radica en que las reformas, por muy buenas intenciones que las animen, y aunque las propuestas parezcan cambiar y mejorar ciertos escenarios, siempre terminará por favorecer los intereses de los actores e instituciones mejor organizadas, que sepan negociar, que tengan claros sus intereses, debilidades, fortalezas y oportunidades, que logren adaptarse a los cambios y las situaciones del entorno político. Y estos actores no son diferentes a quienes van dirigidas las reformas y que en última serán los responsables de aprobarlas. (Prado, 2010, p. 10)

Esta descripción inicial y somera que se ha realizado con respecto al sistema electoral y los partidos políticos, nos dará mayor complemento para poder dar respuestas a las preguntas centrales de este capítulo.

- ¿Cómo ha incidido el conflicto armado en los partidos políticos y en el sistema electoral colombiano?

Para responder a esta pregunta, se retoman algunas palabras de Fernando Guillén Martínez, en Colombia:

Entre 1750 y 1854 se consolida, se amplía y se hace geográficamente dominante el sistema de hacienda como base fundamental de la producción económica y de la articulación de las prestaciones. Su estructura asociativa y su particular sistema de valores se proyecta sobre todas las relaciones de trabajo y a su modelo deben referirse, en última instancia, las tendencias de la vida política y el sistema de partidos que en ella se engendra. (Guillén, 1979, pp. 293-294)

Modelo social que implicaba ciertas normas sociales que se construirán a lo largo de nuestra vida institucional y política caracterizada, como lo muestra Guillén:

- El ejercicio de una autoridad paternalista por parte del patrón sobre sus subordinados.
- El desarrollo de una actitud autoritaria, efecto de la precaria posesión *status*, en el conjunto de subordinados.
- El nacimiento de una sociedad descriptiva y hereditaria entre los miembros de la asociación hacendaria, proyectada luego a toda la sociedad y sus instituciones.
- La utilización del mimetismo y la adulación como únicas herramientas de movilidad social, que llega a tener como meta la obtención individual de las extensiones y privilegios.
- La concepción de la autoridad como un derecho señorial no como un mandato social para la obtención de servicios sociales. (Guillén, 1979)

Frente a la relación partidos políticos y violencia (de las guerras civiles a la época de La Violencia), Guillén afirma:

[...] que las oligarquías colombianas, a través de los partidos tradicionales, consiguieron mantener un inestable y permanente equilibrio, absorbiendo esta contradicción interna mediante un sistema estratégico de guerras y reconciliaciones sucesivas entre liberales y conservadores hasta 1957 y más allá. (Guillén, 1979, p. 295)

Para Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila en su libro *Clientelismo*, es después del Frente Nacional cuando el *clientelismo* se convierte en una relación fundamental para el funcionamiento del sistema político; derivado, a su vez, de la incapacidad del Estado para dirimir los conflictos en la sociedad de acuerdo con las normas establecidas, la continuación del monopolio bipartidista en la administración del Estado y la urgencia del mismo bipartidismo por encontrar un mecanismo de articulación con el Estado que reemplazara la apocada autoridad de sus jefes naturales (Leal y Dávila, 2010).

Para Palacios y Safford, si bien las primeras etapas de violencia en Colombia, principalmente de 1945 a 1953, se dio como resultado del sectarismo bipartidista. De 1954 a 1964, la violencia fue conducida por redes partidistas, pero con un objetivo económico al buscar interferir en los mercados del café. La violencia del surgimiento de la guerrilla de 1964 a 1980, que aunque tiene influencia externa, el factor más significativo sería el dinamismo de las colonizaciones en los frentes guerrilleros nacientes; y de 1980 a la fecha, la violencia se genera, sobre todo, tras los fracasos de las políticas de reforma agraria que condujo a la creación de nueve regiones o zonas de colonización en donde prima el poder fáctico y donde convergen narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares, quienes se han entrelazado en alianzas o en conflictos con políticos clientelistas, ganaderos, militares y policías (Palacios y Safford, 2002).

Con respecto a lo señalado en estos trabajos y autores, podemos indicar en cuanto a los partidos políticos y el conflicto armado:

1. El conflicto ha contribuido a reforzar y alimentar el clientelismo en los ámbitos regional y municipal, caracterizado por las presiones armadas y negociaciones de tipo económico presupuestal por parte de los grupos armados ilegales como también los grupos paramilitares, que en aras de apoyar a determinados candidatos y partidos políticos han incidido en la construcción de “nuevos” padrinzgos y cacicazgos electorales, reforzando otros y eliminando o limitando otros.
2. Si bien el sistema bipartidista del Frente Nacional pareció fraccionarse con la Constitución de 1991 y reformas posteriores, a causa de ello se fragmentó el control político de los partidos políticos grandes, pero sí se consolidó y se crearon nuevos feudos electorales de líderes regionales y locales que crearon

nuevos partidos políticos para consolidar su poder y que hoy, aunque se hallan integrado a otros partidos políticos, siguen utilizando las mismas dinámicas de control de sus caudales electorales, lo que les permite ejercer el control organizacional y direccional de los partidos políticos a los cuales pertenecen.

3. Para algunos de los denominados partidos políticos llamados pequeños o nuevos, que aunque han tenido ciertos éxitos electorales por parte de candidatos llamados de opinión en las zonas urbanas, también se han dado cuenta que para poder sobrevivir han tenido que utilizar las mismas dinámicas clientelares; por un lado, de los partidos tradicionales, pero, por otro, algunos de sus miembros y militantes han sido víctimas de la violencia política derivada del conflicto armado en el ámbito regional, en donde han intentado competir a fuerzas políticas y armadas de gran arraigo, con propuestas de reforma y cambio en el accionar político de ciertos municipios y regiones.
 4. No han existido plenas garantías de seguridad para la existencia y supervivencia de los miembros de partidos políticos derivados de procesos de paz cuyo principal ejemplo es la Unión Patriótica, cuya existencia como partido ha estado siempre señalada por su relación directa en su fundación con las FARC-EP, ya que surgió a la par del Proceso de Paz del gobierno de Belisario Betancur; lo que ha sido tomado como “excusa” por grupos ilegales de derecha para incidir en la eliminación sistemática de sus miembros, desplazando a este partido del ejercicio político competitivo en varias regiones del país. Y tampoco las ha habido para candidatos de partidos políticos de centro y centro-derecha “opositores” a los grupos armados ilegales de izquierda.
- ¿Cuáles son los retos de los partidos y el sistema electoral frente al posconflicto?

Para dar una respuesta aproximada a esta pregunta, se considera necesario realizar primero una descripción general de los partidos políticos y del sistema electoral, para luego establecer algunas ideas o reformas que se deben implementar dentro de los retos frente al posconflicto.

Todos sabemos y conocemos que los partidos políticos son actores esenciales de la democracia representativa, y su papel principal está enmarcado en la defensa de los intereses de sus representados, bajo un marco específico derivado de sus bases ideológicas, sean estas liberales, conservadoras, de izquierda, ambientales, feministas, entre otras, e intervienen en la toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, regionales y locales.

Los partidos políticos y sus miembros para acceder a cargos de poder político, deben competir entre ellos para obtener el favor del electorado, por medio de la presentación de propuestas hacia los ciudadanos. Y cuyos miembros deben estar

claramente identificados con las bases políticas e ideológicas de la organización política a la cual pertenecen.

A su vez, se establece que son los partidos y movimientos políticos, junto con la decisión de los ciudadanos por elegir a sus representantes, la razón de ser de los sistemas electorales; tal como lo afirma Dieter Nohlen:

[...] la particularidad del sistema de partidos como institución consiste en su vínculo con un margen restringido de opciones, pero no por ello menos decisivo, pues justamente su carácter doble de variable dependiente (del sistema electoral, de aspectos socioestructurales, del sistema de gobierno, etc.) e independiente (que afecta el funcionamiento de otras instituciones políticas como la forma de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral, por ejemplo) lo convierte en institución clave y punto neurálgico donde convergen influencias de distintos orígenes y en diferentes direcciones. (Nohlen, 1998, p. 150)

Para diversos autores, entre ellos Nohlen y Ortiz (2010), existen elementos que tienen repercusiones implícitas y explícitas dentro de los sistemas políticos y el refuerzo o debilitamiento de las democracias:

1. Las circunscripciones electorales. Tal como afirman Nohlen y Ortiz (2010), el tamaño de la circunscripción electoral: primero, para la relación entre votos y escaños; segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Es decir, que entre más pequeña sea la circunscripción electoral, menor la posibilidad del acceso de los partidos pequeños al parlamento; entre más amplia sea la circunscripción, mayor posibilidad de que más partidos lleguen al parlamento, y también determina la relación entre el elector y el elegido, en donde la circunscripción uninominal permite mejor esta relación que una plurinominal. Aunque cabe señalar que las circunscripciones se pueden manipular de acuerdo con los criterios políticos.
2. Formas de candidatura y modalidades del voto. En este punto, como señalan Nohlen y Ortiz (2010), se tiene en cuenta la forma en que los partidos políticos presentan a los candidatos hacia el elector:
 - Lista cerrada y bloqueada. Le permite al votante solo dar su voto a una lista en bloque, en este tipo de lista el elector vota por el partido y acepta el orden preestablecido de la lista.
 - Lista cerrada y no bloqueada o semiabierta. El elector puede votar por el candidato de su preferencia únicamente en una lista preestablecida sin importar el orden dentro de la misma.
 - Lista abierta, ni cerrada ni bloqueada. El elector puede votar por candidatos de diferentes listas con distinto orden, lo que permite que el elector elija su propia lista.

Estas formas de elección permiten una relación más o menos estrecha entre el elector y el candidato, una relación más o menos directa entre el candidato y el partido, y en la menor o mayor posibilidad de que los partidos construyan una composición de los cuerpos colegiados.

3. Las fórmulas electorales de conversión de votos a escaños. Para Nohlen y Ortiz (2010), es importante, en primer lugar, la regla de decisión, que es el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y quiénes los vencidos en una elección. Estas reglas son la mayoría y la proporcional:
- En la regla mayoritaria, se adjudican los escaños a los candidatos que obtienen el mayor número de votos. Sin embargo, los votos del perdedor generalmente se pierden.
 - En la regla proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos y partidos. Esto provoca que una proporción mucho mayor del electorado vea su participación coronada con éxito. Sin embargo, la proporcionalidad puede fomentar la dispersión de los votos y la pérdida de buena parte de ellos.

Con respecto a las fórmulas electorales en sí, existen los procedimientos del divisor y los del cociente.

- En las fórmulas del divisor o conocidas también como fórmulas de promedio mayor, se divide a través de distintos divisores los totales de votos por los diferentes partidos. En este caso, los escaños se eligen según las cifras más altas. Y la última cifra que aún logra adjudicarse a un escaño es la cifra repartidora que se aplica para la división de los votos conseguidos por los partidos políticos.
- En los procedimientos de cociente se establece una cuota mínima de votos para obtener un escaño.
- También, debe tenerse en cuenta la existencia o no de la Barrera Legal o *thresholds* en la conversión de votos a escaños. Se habla de barreras legales cuando los partidos políticos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos para ser tomados en cuenta en la distribución de los escaños en las circunscripciones plurinominal o nacional. Para Nohlen, la única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos de la distribución de escaños.

En Colombia, el sistema de partidos es competitivo, pluralista, aunque por diferentes cambios en el sistema electoral pasamos de cerca de 67 partidos y movimientos políticos en 1994 a cerca de 15, basado en la concepción democrática de la representatividad; pero, a su vez, son partidos clasistas en su organización interna, donde la disciplina entre miembros y estructura partidista se diluye fácilmente.

Con respecto al sistema electoral, este ha sido cambiado según determinadas circunstancias políticas, sociales y derivadas a veces de la violencia. Actualmente, tenemos circunscripciones proporcionales en el ámbito territorial y en el ámbito de representaciones específicas (afrodescendientes, indígenas, colombianos en el exterior y minorías políticas), uninominal para elecciones nacionales y locales (presidente, gobernadores y alcaldes) y plurinominales para cuerpos colegiados (Senado, Cámara, asambleas, concejos, edildatos), se utiliza la Barrera Legal y el método D'Hont con lista cerrada y lista con voto preferente.

Con respecto a estos puntos y en relación con el denominado *Punto 2 del Acuerdo Definitivo: Participación política: apertura democrática para construir la Paz*, señala de forma clara lo siguiente:

Para consolidar la paz, es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder. La democracia requiere, para el ejercicio de fin del conflicto, un fortalecimiento de las garantías de participación política. (Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 35)

Este párrafo, ya de entrada, considera que esto será posible en una nueva reforma política que determine nuevas reglas de juego que incidirán en el sistema de partidos y el sistema electoral en Colombia. Reglas de juego de las cuales se mencionaron sus principales puntos al inicio de este capítulo.

Al revisar los puntos propuestos en el Acuerdo 2 se percibe que todo el peso del cambio en el proceso y el sistema electoral del país propuesto en el mismo, depende del grado de la voluntad y del compromiso político que tengan los partidos políticos para que se puedan dar esos cambios.

Según los planteamientos del Acuerdo, se considera claramente que uno de los principales retos que van a tener los partidos y movimientos políticos, es el de sobrevivir y puedan mantenerse en el poder político, local, regional y nacional con una nueva competencia.

Sucede que al revisar las reformas políticas que se han dado a lo largo del tiempo en Colombia desde 1991 con la nueva Constitución hasta la Reforma Política del 2009, lo que se ha percibido es, a saber:

1. Que más que los partidos políticos son los “líderes” de los partidos quienes según su peso electoral terminan decidiendo y dando la pauta para las decisiones de los partidos. Es decir, que la voluntad política no proviene de los partidos como instituciones, sino de ciertos miembros del partido.
2. Específicamente, con la reforma del 2009, aunque se permitió la participación de grupos de la academia y la sociedad civil en la discusión y propuestas de

la reforma, al final terminaron aprobándose aquellas propuestas derivadas de los líderes en el Congreso y de los partidos políticos.

3. Al revisar las distintas reformas claramente encontramos que los partidos NO cambian por sí mismos y que consideran que son los cambios en las instituciones (sistema y proceso electoral) lo que permite el cambio en la cultura política de la sociedad, la transparencia, la lucha contra la corrupción, entre otros. Es decir, que los partidos y movimientos políticos consideran que es la sociedad la que debe cambiar según las “mejoras” que se le realicen al sistema.

Es decir, que dependiendo de las propuestas que al final implementen los partidos y movimientos políticos en el sistema electoral, los efectos negativos o positivos para ellos se derivarían del grado de preparación que los candidatos y partidos realicen al interior de los mismos.

Y se puede considerar que algunas de esas propuestas inscritas en el Acuerdo pueden incidir en “obligar” a los partidos políticos a cambiar, a ser más responsables, participativos, transparentes, todo dependerá realmente de lo que se termine aprobando y estableciendo en una reforma constitucional.

Pero si el fin último del *Punto 2 del Acuerdo Definitivo* es que sean los cambios en el sistema de partidos, el sistema y el proceso electoral lo que contribuya a reducir el conflicto armado interno, los partidos y movimientos políticos junto con sus miembros deben cambiar si quieren sobrevivir.

Y en este punto, los partidos y sus miembros NO están preparados hoy para afrontar esos cambios “obligados” en la competencia y la competitividad política, en la transparencia, y la responsabilidad entre los candidatos y sus partidos, los candidatos y los electores y los partidos y los electores.

Retos del partido político FARC

¿Y cuáles son los retos que debe enfrentar el grupo de desmovilizados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) para participar en el sistema de partidos?

Se tratará de esbozar y posteriormente explicar algunos retos que el grupo desmovilizado de las FARC-EP debe asumir para consolidar su integración al sistema de partidos y, por ende, al sistema electoral colombiano:

1. Trascender de la experiencia armada ilegal a la experiencia partidista legal.
2. Generar alianzas con los diversos segmentos de la sociedad.
3. Redefinir el fundamento de su proyecto político que sienta las bases para un movimiento político de carácter civil.

Antes de entrar en materia sobre los retos, es necesario decir que lo que aquí se plantea es producto de una revisión literaria sobre experiencias de procesos de paz en Sudáfrica, Irlanda del Norte, Nepal, Sri Lanka y Colombia, especialmente en el caso del M-19. Básicamente, en lo que concierne con la historia de lo que había sido el proceso de transición de grupos armados insurgentes a partidos políticos activos e influyentes en la vida democrática de sus países.

Por último, se espera que este conflicto en el cual las FARC afirman que no hicieron uso de la violencia *per se*, sino producto de una confrontación política, termine definitivamente en una solución política.

RETO 1. Trascender de la experiencia armada ilegal a la experiencia partidista

En primer lugar, debemos hacer una precisión de conceptos:

- *Conflicto y guerra antirrégimen*. Akuf (2015) afirma: “Tipo de guerra en el que se lucha por el derrocamiento del gobierno, la transformación del sistema político o del modelo social imperante” (p. 10).
- *Sistema de partidos*. Nohlen (2000) afirma: “Se pretende entender la estructura del conjunto de partidos políticos al interior de un Estado” (p. 22).
- *Participación legal vs. ilegal*. Frente a la participación legal, Pasquino (1996) asevera: “La participación política es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder” (p. 180). Y frente a la participación ilegal, Pasquino (1996) afirma: “Grupos armados que aspiran a la transformación del sistema político o la toma del poder mediante el uso de la fuerza ilegal y mediante tácticas irregulares de guerra” (p. 181).
- *Proceso de paz*. Fisas (2007) asegura: “La consolidación de un esquema de negociación en el cual dos o más partes enfrentadas acuerdan discutir sus diferencias en un marco concertado para encontrar una solución satisfactoria” (p. 19).

En el país se ha ido configurando las condiciones preexistentes para que el grupo insurgente de las FARC consolide su incorporación al sistema democrático, de tal manera que transitaron de ser actores armados a ser actores políticos legales. En primer lugar, la actitud decidida de ambas partes de llevar a cabo un acuerdo de participación política firmado en La Habana, es una de las soluciones satisfactorias que se da dentro de este marco concertado, gobierno Santos-FARC, las percepciones y el apoyo de la comunidad internacional, así como el deseo general de la población colombiana de avanzar en la solución política del conflicto. En

segundo lugar, Colombia es uno de los países con mayor tradición en el ejercicio de la democracia representativa que se mueve entre la semicompetitividad y la competitividad, dándose una paulatina democratización en el sistema de partidos, además con defectos y aciertos nos caracteriza un civilismo de gobierno demostrado en el respeto por el derecho electoral, la inclusión social y los derechos humanos.

Así las cosas, este grupo insurgente debe tener una nueva actitud frente a la vida, dejar atrás la tradición de violencia, sobre todo en las zonas rurales de Colombia para garantizar su hegemonía territorial y entronizar regímenes de terror y sometimiento de la población; y, en cambio, saber interpretar el cansancio social que vive el pueblo colombiano con la guerra, decididamente cambiar y reconsiderar sus metas, ideología, estrategias y tácticas generales. Por ende, crear un profundo debate que genere un consenso interno frente a cuál es la estrategia que deben desarrollar para conectarse suficientemente con la vida política del país, proclamando como su estrategia central: la lucha por la democracia sin armas.

Al respecto, Dudouet y Lundström (2017) afirman, a propósito del proceso de paz con el M-19:

En el curso de la década de 1980, la jefatura del M-19 colombiano comenzó asimismo a darse cuenta de que la guerra se había convertido en un obstáculo para el cambio, ya que la oligarquía estaba buscando explotar la violencia para perpetuar el *statu quo*. En la búsqueda de alternativas, los guerrilleros reformularon su estrategia de “armas al servicio de la política” por “paz al servicio de la política”, y de “cambio para la paz” por “paz para el cambio”. (p. 93)

De tal manera que la paz se concibe como bien estratégico y no como un fin absoluto y distante, solo así se logra una conexión a fondo del movimiento con la sociedad colombiana volviendo la paz su apuesta social.

RETO 2. Generar alianzas con los diversos segmentos de la sociedad

Frente a este reto, y teniendo en cuenta el corto trasegar político que ya tuvo el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común —FARC—, deben seguir en la consolidación ideológica de estas alianzas con la base de la sociedad, que es el segmento al cual dicen representar.

Se plantean dos escenarios:

- *Mesa de Acuerdos Políticos*: en esta mesa deben participar las expresiones políticas legales, el Gobierno y las FARC. El propósito de la mesa, es colocar en acción el sistema político mediante el desarrollo de políticas públicas. Considerando que una política pública, según Bussmann (citado por Roth,

2006), “es un conjunto de decisiones de diferentes niveles jurídicos y de acciones, coherentes y enfocadas hacia objetivos, que actores competentes —privados, asociativos o estatales— toman o aplican con la finalidad de resolver un problema social” (p. 5). Lo cual quiere decir que el Estado no es el único actor que define el rumbo de las políticas públicas, otros actores bajo diferentes modalidades interactúan con el Estado en este mismo sentido. Roth (2006) señala que la política pública también forma parte de una construcción sociopolítica que resulta de la lucha entre distintos actores que difieren en su concepción del mundo.

En esta primera fase se identifican e institucionalizan aquellas situaciones que son percibidas como problemáticas por los distintos actores políticos y sociales.

- *Mesa de Análisis y Concertación*: esta sería una mesa complementaria a la de *Acuerdos Políticos* con un escenario más abierto, donde participan organizaciones y expresiones regionales y sectoriales; la discusión debe generarse en torno a las condiciones exigidas para consolidar una democracia real y garantizar una paz duradera, proponiendo soluciones que se materialicen en caminos de implementación para abordar la problemática identificada. Lo ideal es que lo que aquí se proponga se vea reflejado en nuevas leyes de la República o decisiones del Ejecutivo.

RETO 3. Redefinir el fundamento de su proyecto político que sienta las bases para un movimiento político de carácter civil

Se debe avanzar en varias etapas:

- En primer lugar, se debe pensar en reformas políticas y constitucionales de largo aliento, como Grabe (2004) afirma:

La lección que queda es que una redefinición de las bases del Estado tiene que estar articulada a un pacto político de largo aliento para garantizar los fundamentos sobre los cuales se edificó la nueva casa. La Constitución expresó un nuevo país, pero eso no quiso decir que la dirigencia tradicional y su cultura política estuvieran derrotadas. (p. 46)

- Preparar a la militancia de las FARC-EP en el paso de una estructura militar a una estructura de partido, lo cual implica pasar de la cultura político-militar a una civilista. Así las cosas, se hace necesario cambiar la mentalidad, lo cual garantizará que de aquí a mañana la desmovilización no permita que se pierda la más o menos cohesión interna que ofrecía la apuesta armada compartida, y así se logre desafiar la individualización que es el nuevo reto en la desmovilización. Patiño y Grabe (2012) afirman:

Si la opción de la guerrilla que firma un acuerdo de paz es transformarse en partido político legal, es necesario alcanzar en este plano la mayor claridad

estratégica posible y poder engendrar las expresiones organizativas y de debate ideológico y cultural que permitan al grueso de los miembros de la organización hacer ese tránsito adecuadamente. (p. 70)

- Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado democrático y, por ende, un Estado que se configura en un sistema de partidos, debe mantener una actitud positiva frente a la aparición de nuevos partidos políticos reconociéndolos en su sistema jurídico-constitucional; se puede afirmar que los partidos políticos no solo pertenecen a la esfera de la sociedad, sino también a la del Estado. Lo que entra en contraposición con la tesis mantenida por Triepel (citado por García Pelayo, 1996): “El sistema de partidos políticos es la autoorganización que se ha dado la democracia de masas” (p. 43).

Así las cosas, las FARC-EP deben trabajar en los siguientes planteamientos con miras a consolidar las bases del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común:

4. Frente a lo ideológico, hacer un planteamiento político que tenga como origen la historia colombiana y que en cierto modo reivindique las razones que justificaban su lucha. Si ideológicamente se identifican como socialistas, que prediquen un “socialismo a la colombiana”, y esto en concordancia con los acuerdos planteados en La Habana en temas como participación política, reforma rural y lucha contra las drogas ilícitas. Sobre todo, en reforma rural, dado que su origen es campesino y su lucha se justificaba en una mayor equidad en la distribución de la tierra.
5. Plantear un lenguaje en el cual se tenga en cuenta que su interlocutor es la gente del común, y que, por tanto, tienen que usar un lenguaje comprensible.
6. En cuanto a la estructura organizativa, su visión aparatista debe estar vinculada con los sectores populares y expresar todos los niveles de descentralización administrativa en el país. Es decir, desde lo nacional hasta lo local.

¿Qué se ha logrado?

1. Logro: *Ley 1757 del 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*

Si bien la Ley 1757 del 2015 se aprobó antes de la firma del Acuerdo de Paz, fue precisamente esta ley la que dio una posibilidad de garantía política al flexibilizar los requerimientos para la implementación de los diversos mecanismos de participación política, en especial las consultas populares.

2. Logro: *Acto Legislativo 3 del 2017. El reconocimiento de las FARC-EP (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) como fuerza política legítima*

El principal logro político de las FARC como partido político, es el reconocimiento como partido al tener personería jurídica y la asignación de diez curules, cinco para el Senado y cinco en Cámara, hasta las elecciones legislativas del 2022.

3. Logro: *Ley 1909 del 2018. El Estatuto de la Oposición*

El Estatuto de la Oposición está claramente enmarcado dentro de los tres grandes retos que tenían y tienen las FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común), partiendo que algunos de los principios rectores de la ley son:

Artículo 5:

- a. Construcción de la paz estable y duradera. Reconocimiento de la legitimidad de la oposición política como elemento central de la resolución pacífica de los conflictos.
- b. Principio democrático. El derecho fundamental a la oposición e independencia política es una condición esencial de la democracia.
- c. Participación política efectiva. El Estado garantizará a todas las organizaciones políticas el ejercicio de la oposición, incluyendo la movilización y la protesta social.
- d. Ejercicio pacífico de la deliberación política. El proceso de reincorporación política de los actores en armas requiere el respeto efectivo del derecho a la oposición política.

4. Logro: *Participación legítima en las elecciones del Congreso 2018 y regionales 2019*

Para las elecciones al Senado, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común obtuvo 52 532 votos, equivalentes al 0,34 % de los votos para los partidos, el umbral fue cercano a 430 000 votos, y en Cámara fueron 32 636, 0,21 %, en las elecciones a la Asamblea Departamental del 2019 obtuvo 31 150 votos (véanse tablas 1 y 2).

Tabla 1. Elecciones Cámara de Representantes 2018

Departamento	Votos FARC	Departamento	Votos FARC	Departamento	Votos FARC
Amazonas	No lista	Cesar	No lista	Putumayo	No lista
Antioquia	6106	Córdoba	No lista	Quindío	No lista
Arauca	No lista	Cundinamarca	No lista	Risaralda	No lista
Atlántico	3274	Chocó	No lista	Santander	5123
Archipiélago de San Andrés	No lista	Guainía	No lista	Sucre	No lista
Bogotá, D. C.	11 996	Guaviare	No lista	Tolima	No lista
Bolívar	No lista	Huila	No lista	Valle	6137
Boyacá	No lista	La Guajira	No lista	Vaupés	No lista
Caldas	No lista	Magdalena	No lista	Vichada	No lista
Caquetá	No lista	Meta	No lista		
Casanare	No lista	Nariño	No lista		
Cauca	No lista	Norte de Santander	No lista		

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional.

Tabla 2. Elecciones Asambleas Departamentales 2019

Departamento	Votos FARC Asambleas	Departamento	Votos FARC Asambleas	Departamento	Votos FARC Asambleas
Amazonas	No lista	Cesar	No lista	Norte de Santander	No lista
Antioquia	11 794	Córdoba	3772	Putumayo	No lista
Arauca	No lista	Cundinamarca	No lista	Quindío	1365
Atlántico	No lista	Chocó	966	Risaralda	No lista
Archipiélago de San Andrés	No lista	Guainía	No lista	Santander	5383
Bolívar	No lista	Guaviare	200	Sucre	No lista
Boyacá	No lista	Huila	No lista	Tolima	4152
Caldas	No lista	La Guajira	No lista	Valle	No lista
Caquetá	No lista	Magdalena	No lista	Vaupés	No lista
Casanare	No lista	Meta	No lista	Vichada	196
Cauca	No lista	Nariño	3322		

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional.

Pero lo más destacado en las elecciones regionales del 2019, fue la elección de Guillermo Enrique Torres (alias Julián Conrado) como alcalde del municipio de Turbaco en Bolívar, por medio de una coalición con el Partido Colombia Humana-Unión Patriótica, que obtuvo 21 466 votos.

Pero este camino dentro de la participación política ha tenido también sus amenazas. La primera de ellas fue el resultado del plebiscito, el cual demostró las grandes diferencias que existen aún en el país respecto a la reinserción política de las FARC en donde el aspecto del perdón ligado a la justicia sigue pendiente. Y aunque después de una gran movilización social que “obligó” al Gobierno y a la oposición a sentarse a replantear el Acuerdo es claro que las diferencias aún persisten.

¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?

Umbral aprobatorio: 4 536 992 votos

SÍ

49,78 %

(6 377 482 votos)

NO

50,21 %

(6 431 376 votos)

El otro problema son las trabas a la propuesta de la Circunscripción Especial de Paz o representación de las víctimas del conflicto en el Congreso, ya que aún no está claro para ciertos sectores las características de víctimas de conflicto.

Conclusiones

En aras de construir la *terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, principal objetivo del Gobierno nacional y partiendo de una concepción pluralista de la democracia en la cual deben tener cabida en los órganos de decisión las diferentes posiciones y visiones del país, es positivo el hecho de que las FARC-EP tengan representación política en el Congreso.

Sin embargo, para diferentes sectores del país, no deja de ser una preocupación el hecho de que aún existen, por una parte, frentes de las FARC-EP que no se van a acoger al Acuerdo¹ y, por otra, la existencia de grupos como el ELN, reductos

1 Al momento de elaborar este capítulo se conocía la información que no todos los frentes de las FARC-EP aceptan el Acuerdo. Entre los cuales se destaca el Frente Primero. Y se esperaba la decisión del conjunto de los frentes de las FARC-EP en la Décima Conferencia que se llevaría a cabo en septiembre del 2016. Situación que se confirmó en septiembre del 2019 cuando algunos exlíderes de la desmovilizada guerrilla de las FARC, entre los que se destacan Iván Márquez,

del EPL y las hoy denominadas Bacrim y redes de narcotráfico, quienes tienen incidencia y poder militar-territorial en algunas regiones del país, pero que al estar *fuera* de este Acuerdo aún no pueden acceder plenamente a la *vida política*.

Lo anterior está relacionado con el aumento de líderes sociales asesinados y también de exmiembros de las FARC reinsertados, 197 desde que se firmó el Acuerdo de Paz hasta junio del 2020.

Pero el principal reto que tendrá que afrontar la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común será el de consolidarse como un partido político electoralmente, pues aunque se ha definido hasta el 2018, en las elecciones del 2022 el partido tendrá derecho a representación en el Congreso (cinco curules en Senado y cinco en Cámara) con voz, pero sin voto; todavía no hay claridad en los mecanismos, las formas y el proceso por el cual este grupo pueda competir electoralmente con otros partidos políticos. Por tal razón, es importante que se reforme dentro del sistema electoral temas como el umbral, el tipo de listas y las circunscripciones electorales. Pero también está, de qué forma el partido podrá establecer una imagen nacional que le permita ganar electores, como trabajar en coalición con los otros partidos de la oposición al Gobierno y si para el 2022 lanzará una fórmula presidencial.

Después de revisar los trabajos previos de autores como Fernando Guillén Martínez, Marco Palacios, Francisco Leal Buitrago, Andrés Dávila, Fabio Velásquez y Carlos Prado, para que los acuerdos específicamente el *Punto 2 del Acuerdo Final* se lleve no solo a cabo, sino también que cumplan con su objetivo primordial, el Estado debe reforzar su presencia en los territorios tanto donde se ubiquen las FARC-EP como en los territorios copados por los otros actores armados; debe existir, además, voluntad política de los partidos políticos para permitir la participación política de las FARC-EP, pero también que se permita la libre competencia política en todas las zonas del país de todos los partidos y movimientos políticos.

Con respecto a los puntos anteriores, se considera que frente al *Punto 2 del Acuerdo Final*, lo determinante será el resultado de las discusiones que se den en las comisiones especiales y en el Congreso; al igual que todas las reformas al proceso y el sistema electoral que se deben generar para darle viabilidad al mismo.

Referencias

AKUF Database on Wars. (2015). *Kriegsursachenforschung*.

Alto Comisionado para la Paz. (2016). Acuerdo Final de Paz. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Jesús Santrich y Hernán Darío Velásquez alias el Paisa, se declararon en rebeldía, entre ellos anuncian la creación del movimiento político clandestino en Colombia, Movimiento Bolivariano de la Nueva Colombia.

- Dudouet, V., y Lundström, S. (2017). *Transiciones políticas para el posconflicto*. Berghof Foundation y CINEP/ Programa por la Paz.
- Duverger, M. (2002). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- Fisas, V. (2007). Procesos de paz. *Alerta 2007! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria editorial y Escola Cultura de Pau.
- García Pelayo, M. (1996). *El Estado de partidos*. Alianza Editorial.
- Grabe, V. (2004). Los procesos de paz 1990-1994. *Revista Controversia*, 40-47.
- Guillén, F. (1979). El poder político en Colombia. *Punta de Lanza*.
- Leal, F., y Dávila, A. (2010). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Mair, P. (2016). *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*. Eudeba.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos* (vol. 2). Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2000). *Wahlrecht und Parteiensystem*. 3, völlig überarbeitete Auflage.
- Nohlen, D., y Ortiz, R. O. (2010). *Ciencia política y democracia en su contexto*. Tribunal Contencioso Electoral.
- Palacios, M., y Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia*. Editorial Norma.
- Pasquino, G. (1996). Participación política, grupos y movimientos. En G. Pasquino et al. (edits.), *Manual de ciencia política* (pp. 179-215). Alianza Editorial.
- Patiño, O., y Grabe, V. (2012). The M19's reinsertion process: Challenges and lessons learnt. In *Post-War Security Transitions* (pp. 65-82). Routledge.
- Prado, C. A. (2010). *Reforma política del 2009: un análisis sobre los intereses que primaron en la aprobación de la reforma: réditos de los actores políticos frente a la necesidad de reformar el sistema político*. (Tesis de grado, Maestría Estudios Políticos), Pontificia Universidad Javeriana.
- Roth, A. (2006). *Discurso sin compromiso. La Política Pública de Derechos Humanos en Colombia*. Ediciones Aura.
- Sartori, G. (1999). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis* (vol. 107). St. Martin's Press.
- Velásquez, F. (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Fundación Foro Nacional por Colombia y GTZ.

De la AD-M-19 a las FARC: la experiencia del paso de guerrillas a partidos políticos en Colombia

José David Moreno Mancera*

* Historiador de la Universidad Nacional y administrador público de la ESAP, con estudios de Maestría en Historia Moderna y Relaciones Internacionales de la Universidad de Lyon. Estudios de Doctorado en Ciencia Política, IEP, Aix-en-Provence. Estudiante del Doctorado en Historia de la Universidad Nacional. Profesor visitante de la Universidad de Kyoto, Japón, en temas de historia y política latinoamericana. Especialista en estudios latinoamericanos, historia militar, conflictos armados, seguridad y paz. Investigador y codirector del Observatorio de Paz de la Facultad de Ciencias Sociales. Sus investigaciones están orientadas hacia los procesos de paz en América Central y Colombia, así como la conversión de guerrillas en partidos políticos.

Introducción

La conversión de grupos rebeldes a partidos políticos resulta ser un tema ampliamente estudiado en la academia internacional. En América Latina se pueden registrar siete casos de este tipo, de los cuales dos son en Colombia, a saber: la Alianza Democrática M-19 (AD-M-19) en 1990 y muy recientemente la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en el 2017. Sin embargo, en Colombia ha sido menos estudiado el fenómeno debido a lo fugaz de la existencia de estos partidos políticos.

El objetivo de este capítulo es hacer un análisis riguroso y comparativo de los dos casos de transición de guerrilla a partido político en Colombia, intentando comprender los desafíos que ha presentado el contexto y el sistema político del país para el desarrollo de dichos partidos y alternativas políticas. Se intenta aquí comprender por qué ha sido tan complejo para estos dos partidos incrustarse en el sistema político y convertirse en un actor político relevante, así como comprender por qué estos partidos se estancaron en el momento originario y no lograron institucionalizarse.

El presente escrito es el resultado de un trabajo basado, específicamente, en entrevistas realizadas a los protagonistas de muchos de los procesos aquí descritos, así como la consulta de los archivos de la AD-M-19 que reposan en la Fundación para la Cultura Democrática. Esas fuentes son la base del presente escrito, así como de los análisis que de él se desprenden.

El capítulo se estructura en cuatro partes centrales. En la primera, se inspecciona de manera breve la teoría de los estudios de transformación de grupos rebeldes a partidos políticos bajo la pretensión de entender este fenómeno. En las partes segunda y tercera se analizarán los casos en un primer momento de la AD-M-19 y en un segundo momento de la FARC. En la cuarta parte se intenta hacer una síntesis analítica de los dos casos estudiados.

De grupos rebeldes a partidos políticos

En el marco de la Guerra Fría, innumerables grupos rebeldes se alzaron en armas contra los Estados establecidos o en vías de construcción. En muchas ocasiones, la idea de tomar las armas para luchar se desprende tanto de la falta de vías o canales democráticos para la participación política como de una sensible ausencia del monopolio de la violencia por cuenta de los Estados (Deonandan, et al. 2007). Lo que aquí se quiere resaltar, es el paso de grupos rebeldes armados a partidos políticos, especialmente cuando dichos alzados en armas mantienen luchas, objetivos y reivindicaciones políticas. La conversión de grupos rebeldes a partidos políticos comenzó a tomar fuerza, sobre todo, en el marco de la crisis del comunismo internacional y el final de la Guerra Fría con gran resonancia en

ciertas regiones de Asia, en África, en algunos casos concretos de Europa y en América Latina (Jarstad y Sisk, 2008).

En la región latinoamericana se hallan cinco casos destacables entre 1984 y el 2005 que nos presentan un abanico bastante diverso de resultados a pesar del número tan reducido de ejemplos¹. Así como se identifican casos exitosos, se encuentran casos que se pueden calificar como fracasos políticos. Es decir, en esta situación los partidos no se institucionalizan ni logran perdurar en el tiempo. Participan en algunas elecciones, pero resultan efímeros y circunstanciales. No logran compenetrar adecuadamente con los electores y su presencia en el parlamento es reducida impidiéndole ser un partido relevante (Sartori, 2009) dentro del sistema político. Se trata de partidos que, a pesar de su vigencia y permanencia en el tiempo, no han logrado un crecimiento dentro del sistema político ni tampoco han controlado porciones importantes del poder político. Pero, a pesar de ello, tampoco desaparecen del escenario político, convirtiéndose así en partidos minoritarios que sobreviven gracias a las alianzas y la presencia de determinadas figuras políticas claves.

La pregunta que llega entonces a este estadio es la siguiente: ¿qué razones o causas nos pueden explicar estos diversos comportamientos políticos? *A priori*, se debe señalar que el elemento central de análisis son las propias divergencias de los sistemas políticos y electorales de los diferentes casos que se han mencionado (De Zeeuw, 2008). Pero la respuesta no se limita a ello. Cuando existen sistemas políticos de amplia tradición, especialmente electoral y partidista, la llegada de nuevos actores suele ser más compleja y resistida que cuando no hay dichas tradiciones (Söderberg, 2007). Allí apunta el primer elemento. Adicional a ello, la teoría con respecto al tema puede arrojar luces muy interesantes de tener en cuenta para efectos de llevar a cabo análisis más profundos. Es necesario evaluar la calidad de la democracia y los espacios que esta abre a las nuevas organizaciones políticas. Si se trata de sistemas con partidos tradicionales estructurados y dominantes, los miedos tienden a ser menores; pero si, por el contrario, se trata de partidos menos estructurados o desorganizados, se corren mayores riesgos de que nuevas fuerzas políticas les arrebaten sus espacios ganados previamente.

El momento en que se da la transición de movimiento rebelde a partido político resulta clave, dado que esta es una operación de cálculo por parte de los alzados en armas, lo cual lo convierte en un segundo elemento para ser tenido en cuenta (Lyons, 2016). Dicho cálculo reposa en la idea de medir los costos que tendrá el negociar la paz y abrazar la vía política o, por el contrario, continuar con la guerra. Luego de haber tomado la decisión y elección racional de abandonar

1 Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador, Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca en Guatemala, Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros en Uruguay y Movimiento al Socialismo en Venezuela.

las armas y haberse vinculado plenamente a un proceso de paz, viene otra etapa altamente delicada y fundamental en el proceso, a saber: la consolidación del partido y su entrada, resistida o no, a la arena política de un sistema previamente establecido. Este es el tercer factor que se puede denominar institucionalización del partido (Panebianco y Trinidad, 2009). En dicha institucionalización se identifican subcategorías que ayudan a la comprensión del fenómeno, como el papel del líder carismático tanto de la organización armada como del partido político que emerge de esta organización (Matanock, 2017); la financiación y formas de sobrevivir de la organización política (Manning, 2008); un elemento fundamental, como las relaciones de la organización política con la sociedad civil y que vienen derivadas de esas relaciones en tiempo de guerra (Binford, 2000); y, por último, la forma en que las nuevas organizaciones políticas interactúan con los otros partidos e instituciones del sistema.

El salto de la fama a la frustración: la experiencia de la AD-M-19²

La paz como lucha política de la guerrilla: antecedentes de la firma de la paz

Las ideas que se quieren defender a continuación son básicamente dos: la primera es la idea de que la paz se convirtió, a partir de febrero de 1980, en el marco de la toma de la embajada de la República Dominicana, en un asunto de política; lo que sugiere que tanto Gobiernos como guerrillas en general, hablaron o trabajaron por la paz, en la mayoría de los casos como un asunto de política y poder y, en algunos otros, como una parte más de la estrategia militar (Pizarro, 2017). La segunda idea es que existen evidencias de una clara voluntad tanto del gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) como del comandante Carlos Pizarro de la guerrilla del M-19, para sacar adelante un proceso de paz en medio de una anomia en ascenso, consecuencia del impacto de los fenómenos del narcotráfico y el paramilitarismo, sin mencionar la debilidad institucional explicada por la vigencia de una Constitución inveterada del siglo XIX, cuya concepción conservadora de la sociedad se alejaba cada vez más del proyecto de la modernidad (Deas, 2019). Es por esta voluntad de las partes, que en medio de la turbulencia social, política y hasta militar, se logra la dejación de armas por parte de la guerrilla del M-19 para hacer tránsito de esta forma, a la incorporación civil y a la vida política legal, hecho que estuvo lleno de significaciones y símbolos de alto impacto para el devenir político subsiguiente, y que a su vez abrió el sendero a las desmovilizaciones de otras organizaciones armadas, así como al escenario de

2 Una gran parte de los elementos recopilados en este acápite forman parte de un trabajo realizado por el autor entre 2018 y 2019, que consistió en una revisión de los archivos de la Fundación para la Cultura Democrática (Fucude) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, además de 45 entrevistas realizadas a exmilitantes de la AD-M-19 en Bogotá, Barranquilla y Cali.

la redacción de una nueva Constitución. Situación simbólica como fruto de una negociación previa y no producto de una amnistía general. Se considera aquí, entonces, que la paz formaba parte de la estrategia de guerra de la mayoría de las guerrillas. Así las cosas, la paz se convierte en herramienta política y militar. Se considera igualmente que, a pesar de ser un proceso con una guerrilla de apenas 800 combatientes, de corta duración en su negociación, y con un acuerdo de apenas 15 páginas, este proceso de paz con el M-19 estuvo lleno de simbolismos, representaciones y lecciones aprendidas para los procesos que después de este se desprendieron (Moreno, 2018).

Los confluente de una izquierda democrática

Desde finales de los años ochenta, se venía discutiendo la idea de organizar un nuevo partido político que lograra aglutinar las fuerzas de la izquierda, pero desde una esfera democrática y deslindada de los nexos con los grupos armados insurgentes. La idea de un nuevo partido político alternativo que aglutinara la izquierda no tenía aún nombre propio, pero a él convergían sectores de la Unión Patriótica (UP) que luego de la muerte de Jaramillo se darían el nombre de Círculos Bernardo Jaramillo (CBJ). Igualmente, llegarían sectores liderados por académicos e intelectuales de la talla de Orlando Fals Borda y Jorge Orlando Melo alrededor de Colombia Unida. También se vincularían a esta nueva iniciativa sectores como el Socialismo Democrático y el Frente Popular de profundas cercanías con el Partido Comunista Colombiano-Marxista Leninista (PCC-ML) (Bula, 2018).

Este proyecto de un partido político de izquierda democrático coincide en los tiempos con la negociación de paz entre el M-19 y el gobierno de Virgilio Barco en 1989, como se ha señalado más arriba. Ante el fracaso de la reforma constitucional de finales de noviembre de 1989, en la cual los avances y acuerdos entre la guerrilla y el Gobierno dejaron sin piso las bases legales de la desmovilización, el gobierno de Barco otorgó un indulto a los comandantes Carlos Pizarro y Antonio Navarro para que estos pudieran adelantar acercamientos y diálogos con diferentes sectores de la sociedad, a fin de darle vida a la desmovilización de la guerrilla (Villarraga, et al. 1995).

Los desmovilizados del M-19 que entregaron las armas formalmente el 9 de marzo de 1990 entraron rápidamente en una espiral electoral de muy fuerte dinámica. La ceremonia realizada en Santo Domingo (Cauca) dejó a su paso cerca de ocho centenares de desmovilizados que procedieron a distribuirse por las diferentes regiones del país, señalando particularmente la zona suroccidental. La llegada a sus regiones, departamentos y municipios estuvo marcada por el proyecto de que sus integrantes participaran como candidatos a concejos y asambleas. Las candidaturas más destacables fueron las de Carlos Pizarro a la Alcaldía de Bogotá y de Antonio Navarro a la Alcaldía de Cali. Ante la orfandad de un

partido político que respaldara todas estas candidaturas en ese momento, los desmovilizados del M-19 se presentan bajo el manto de un partido de transición denominado *Acción Nacionalista por la Paz* (Grabe, 2017). Ejercicio que resultaba de la premura y la inmediatez de las elecciones. Además de los candidatos a corporaciones locales y regionales, vale la pena señalar las listas para Cámara en las cuales se destaca la candidatura de Vera Grabe y Ramiro Lucio Escobar, así como la lista para Senado encabezada por el general en retiro José Joaquín Matallana.

Los resultados de estas elecciones del 11 de marzo mostraron signos favorables de aceptación de la sociedad civil hacia los recién desmovilizados. El carisma de Pizarro, aunado a la buena aceptación de los guerrilleros del M-19 y de su pasado, le abrían las puertas a los desmovilizados y prometían un camino favorable para posicionarse en el entorno político. A partir del 12 de marzo de 1990, las baterías se enfilaban en la carrera a la presidencia de la República previstas para el 27 de mayo. En los días siguientes a los comicios legislativos, regionales y locales, las discusiones continuaron alrededor de la candidatura presidencial de Bernardo Jaramillo, la cual parecía seguir teniendo el apoyo de Pizarro y el M-19. Sin embargo, el asesinato del líder a menos de dos semanas de haber celebrado las elecciones plantea serias reconfiguraciones del orden político en la estructuración de un nuevo movimiento (García-Durán, 2009).

El asesinato de Jaramillo resulta clave en la comprensión del relativo y momentáneo éxito de los desmovilizados del M-19. Ante la desaparición del líder de la UP, la cabeza visible más prominente para las elecciones a la presidencia era Carlos Pizarro. Diez días después del magnicidio, el 2 de abril de 1990 en Bogotá, todos los sectores anteriormente descritos, sumados a los desmovilizados del M-19, concuerdan en programar para el 28 de abril un gran congreso nacional con miras a la consolidación de un nuevo partido político que enarbole las banderas de todos los sectores democráticos e independientes por fuera del rígido marco de los partidos tradicionales. De allí emerge la idea de crear una alianza muy amplia que invite a los más diversos sectores (no solo la izquierda). Al ser el M-19 la organización más resonada dentro de esos sectores, al haber mostrado el triunfo en las urnas y al ser Carlos Pizarro su candidato más visible, la idea de colocarle el complemento de M-19 al nombre del nuevo partido, se convertía en una reivindicación apenas lógica para los desmovilizados de esta guerrilla, pero de amplias resistencias para aquellos sectores que no se veían representados dentro de esa sigla.

Una vez más, la sombra de la violencia empañó el curso normal de los acontecimientos ante el asesinato de Carlos Pizarro el 26 de abril. La pérdida del carismático jefe político no solo de la guerrilla del M-19, sino también del posterior partido que se pretendía construir, a tan solo cinco semanas del asesinato de Bernardo Jaramillo, plateaba la pérdida de los dos líderes de izquierda con mayor capacidad política y mayor aceptación en los diferentes escenarios de la sociedad.

Ante la muerte de Pizarro, los militantes del M-19 de forma casi unánime le ofrecen su apoyo a Antonio Navarro para que tome las banderas del fallecido líder. Sin embargo, Navarro no goza del privilegio de Pizarro de haber tenido más de dos años de preparación para la vida civil y política como sí le sucedió a su antecesor. Tan solo un mes después de haber asumido la dirección de la AD-M-19 y convertirse en candidato a la presidencia, Antonio Navarro va a las urnas y se consolida como el tercer candidato más votado detrás de César Gaviria y Álvaro Gómez. Con más de 750 000 votos, Navarro desafiaba el modelo de partidos tradicionales. A su vez, Navarro se consolidaba como el gran líder de la Alianza Democrática (AD) y los tres cuartos de millón de sufragios que lo respaldaron lo llenaron de un aura y una legitimidad que en ese momento resultaban difíciles de discutir.

Así, en estas escasas diez semanas de la historia nacional nos podemos hacer la pregunta: ¿y qué era entonces la AD-M-19? Se puede decir que en este estadio no era más que un nombre. En la premura de los eventos y los sucesos acaecidos en estos escasos tres meses, la consolidación de un partido político resultaba más que imposible. A ese estadio no existían estatutos, no se había realizado un congreso fundacional, no había reglas claras para los cuadros políticos ni para las bases, no había una sede central, ni tampoco unas finanzas establecidas. Las condiciones eran difíciles y los tiempos cortos. La improvisación salió como uno de los elementos más sobresalientes durante los meses posteriores a la elección presidencial. Con la aprobación de la Asamblea Nacional Constituyente en mayo, el pulso político y las dinámicas electorales se concentraron en esa apuesta durante el segundo semestre de 1990.

La Asamblea Nacional Constituyente o la edad de oro del partido

El papel de la AD-M-19 fue significativo para el desarrollo de esta Asamblea y se puede decir que parte del marco constitucional que hoy nos rige tiene la impronta de las iniciativas de esta bancada. En las elecciones del 9 de diciembre de 1990, bajo un contexto de extrema abstención (más del 70 %), se eligieron los 70 constituyentes que irían a redactar la nueva Carta. De esos 70 constituyentes, 19 serían miembros de la AD-M-19, fuerza que se convertía en la sensación electoral y política en ese fin de año. Una lista diversa en la que estaban liberales, conservadores, excombatientes del M-19, líderes sindicales y estudiantiles y académicos evidenciaba la pluralidad de esta bancada que llegó a reunir en su lista nacional cerca de un millón de votos.

Iniciativas como la participación ciudadana, la autonomía del individuo, la descentralización territorial o la ampliación de la democracia, derecho de huelga, entre otras, resultaron ser el trabajo y esfuerzo de esta bancada. Muchas ideas se desarrollaron a iniciativa de constituyentes de forma individual. Sin embargo, se puede decir que mucho de lo que desarrolló esta bancada estuvo bajo la dirección

del propio Antonio Navarro. A juzgar por los archivos y las memorias, se ve como Navarro trabajó de cerca en las iniciativas relativas al poder ejecutivo. Fue promotor de la figura de la vicepresidencia, de la segunda vuelta electoral para presidente, del tarjetón electoral y de las nuevas normas para los partidos políticos. Se puede afirmar que, en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), el líder de la bancada preparaba su candidatura a la presidencia en un momento de alta popularidad y favorabilidad en las encuestas. En razón a lo anterior, mucho de lo desarrollado lo hizo a expensas mismas del partido que quería fortalecer. Todo esto con la idea de que el partido se podía estructurar de arriba hacia abajo.

Esta es, en realidad, lo que se podría considerar la edad de oro de la AD-M-19. La época en que el partido llamaba la atención de las cámaras y se rendían entrevistas casi de forma cotidiana. El propio Navarro, copresidente de la Asamblea, se había convertido en la figura del momento. Los aportes de la AD-M-19 a la nueva Carta Constitucional iban, en gran medida, acordes con el espíritu de las luchas de sus integrantes en la década anterior. Pero esta edad de oro llegaría a su final en el marco de la discusión de la revocatoria del mandato del Congreso que había sido electo para el periodo 1990-1994. Resultó casi una cuestión de honor para la bancada de la AD-M-19, y junto a ellos el Movimiento de Solidaridad Nacional (MSN), revocar el Congreso, pues consideraban que entregarle la nueva Constitución, en julio de 1991, al viejo Congreso, era la fórmula perfecta para que estos desarticularan el trabajo de la nueva Carta Magna (Gaceta Constitucional, 1991, No. 95, 3). En cierta forma, Navarro le cortó las alas y el impulso a la AD buscando insertarse en acuerdos con el gobierno Gaviria y el Partido Liberal. Pero la inmadurez y falta de experiencia llevaron a que estos factores pasaran factura al movimiento en las elecciones que vendrían.

Crisis política en un sistema confuso

Una vez terminada la euforia de la Constituyente, comenzó para la AD una sensible y permanente crisis que se reflejó no solo en el comportamiento electoral, sino también en la casi desbandada de sus militantes. El primer objetivo trazado fue la elección de congresistas de octubre de 1991, que buscaba reemplazar el Congreso que había sido revocado por la ANC. La apuesta en las filas del partido de Navarro era superar el millón de votos a fin de consolidar una bancada de al menos 40 congresistas. Entre julio y octubre de 1991 había confianza y optimismo. La AD había diseñado una lista nacional tan plural como debatida y hasta resistida. La apuesta por mostrar a un partido más cerca del Partido Liberal que de la izquierda política falló, en términos de convencer a los electores y calmar a los gremios. Solo se logró la mitad del objetivo. Medio millón de colombianos apoyaron la lista encabezada por Vera Grabe al Senado. Lo que dio para elegir a nueve senadores. En el caso de la Cámara, en listas encabezadas en su mayoría

por excombatientes del M-19, salieron elegidos trece congresistas. La bancada de la AD estará conformada entonces por veintidós parlamentarios.

Navarro invitó a pasar rápidamente el trago amargo y concentrarse en las elecciones locales de marzo de 1992 (¡una vez más elecciones!). Con candidatos en la mayoría de los departamentos a concejos municipales y alcaldías, la AD, además de su significativo logro con la alcaldía de Barranquilla, no pudo conquistar de forma contundente al electorado del país. Menos del 10 % de los colombianos respaldaron las listas del partido de Navarro. Venía entonces un panorama sombrío para el partido el resto de 1992. Sin elecciones por venir, por primera vez desde la creación del partido se planteaba el reto de consolidar con más formalidad la organización. Ese reto se basaba en la idea de realizar el siempre aplazado Congreso Nacional y que de allí se aprobaran unos estatutos generales del partido y se estableciera una dirección nacional. Pero este congreso nunca vería la luz, lo cual provocaba el desarrollo de reglas temporales y especialmente la presencia de los grandes y más reconocidos cuadros políticos como miembros de la dirección del partido, desde luego con Navarro a la cabeza. Así las cosas, el partido se centralizó de forma significativa. Sus grandes protagonistas eran, además de Navarro, los congresistas, exconstituyentes y algunos cuadros importantes de las organizaciones que componían la Alianza. Pero no existía la voz de las regiones para que tuviera gran impacto en esa dirección. Además de ello, no se registra un trabajo de bases que pudiera darle más impulso al partido. Sin elecciones a venir, vinieron las disputas, los debates y las contradicciones. El más importante tema era la orientación ideológica del partido. Mientras que sectores como el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) (sectores que se vincularon después de la constituyente a la Alianza) o Colombia Unida abogaban por mayor claridad y afinidad con la izquierda y con un socialismo de carácter democrático, el M-19 se orientaba más por una tendencia de centro. Tampoco se agotaba el discurso de si ser un partido o un movimiento. Para remate, la posición de Navarro dentro de la organización y su poder de decisión no dejaba de levantar muchos recelos. Se hablaba entonces de la “combocracia” y se buscaba a cada “combo” o sector dentro de la organización darle su parte de decisión y de poder, pero no se consolidaba de esta forma un partido.

Empezaron entonces los señalamientos provenientes incluso de sectores como los del M-19. La salida de Carlos Alonso Lucio, a finales de 1992, estuvo llena de ruido y de señalamientos al desempeño de Navarro en la organización. El año que vendría seguirían las desbandas, en especial las del EPL, el PRT y Colombia Unida en cabeza del propio Orlando Fals. A finales de 1993, Navarro anuncia su alianza con el movimiento indígena y lanza su candidatura por la Alianza *Compromiso Colombia* y no por la AD-M-19. Abandonaba la dirección del partido para ese momento. Ante el anuncio del líder, los parlamentarios arman listas individuales y cada uno cree tener un feudo electoral asegurado. Resultado de

la operación: en 1994 ningún senador sería reelegido. Solo una abogada barranquillera ocuparía su curul como representante del Atlántico. Pero una golondrina no hace verano y en el caso de Yaneth Suárez ella no sería capaz de consolidar una bancada. El fracaso de Navarro, unas semanas después en sus aspiraciones presidenciales, fue estruendoso.

Luego de esto, los pocos creyentes en la AD se fueron yendo rápidamente a otras toldas y lides políticas, electorales o sociales. A mediados de la década de 1990, la AD-M-19 era un muerto viviente, un fantasma. Por sus dinámicas electorales seguiría conservando su reconocimiento ante el Consejo Nacional Electoral, pero muy pocos eran sus dolientes. La AD-M-19 fue entonces un golpe de opinión que despertó los más grandes entusiasmos en la sociedad de la pos-Guerra Fría. Pero el entusiasmo fue presa de las trampas del sistema político colombiano y de la cultura política y sus vericuetos. El caudillismo, los egos y los afanes electorales condenaron a una alternativa política. No sería ni la primera ni la última vez que el país sería testigo de propuestas de este calado. Solo se rescata de este ejercicio que la AD-M-19 fue un escenario político e institucional por el cual transitaron los que fueron guerrilleros del M-19, el EPL y el PRT. Esta experiencia política confirmó que la reinserción a la vida política y civil era posible. Cada uno de los protagonistas de esta historia tomarían rumbos diferentes. Algunos confluían en propuestas alternativas o de izquierda entre el final del siglo XX y principios del siglo XXI, pero en el fondo, se dieron pruebas de la capacidad de abandonar la lucha armada y de cambiar las balas por los votos.

Por el sendero de la FARC: un camino de espinas³

En el marco de las negociaciones de los acuerdos de La Habana, firmados en noviembre del 2016, en los cuales las FARC demandaban al Estado colombiano, a través del Gobierno y sus voceros oficiales, la apertura de canales y garantías para la participación política. La idea de conformar un partido político y de entrar a participar dentro de la legalidad se convierte en uno de los seis pilares fundamentales que movieron las negociaciones entre las partes. Confirmando así dos aspectos: el primero, que las FARC se consideraban a sí mismas una organización política alzada en armas contra un Estado que le había cerrado los canales de expresión y participación; y en segundo lugar, la idea de que el conflicto tendría que saldarse forzosamente en una serie de medidas y garantías que les permitieran expresarse por los canales legales y pacíficos.

En el punto dos de los acuerdos de La Habana se pueden referenciar algunos aspectos claves que se consideran la base para permitir la participación política

3 Un reconocimiento especial al politólogo Camilo Arturo Suárez, militante del Partido Comunista Colombiano, por los importantes aportes en este apartado, basados en sus experiencias y desarrollos políticos.

de las FARC. Sin embargo, los acuerdos dejan ver que no se piensa en una participación política exclusiva de las FARC, sino que más bien se deja una postura más amplia que busca mayor participación de diversos sectores sociales, tal y como lo demandaban en su momento el M-19. Es por ello por lo que los acuerdos comienzan por hablar de la idea de reglamentar la oposición. Esto no es una novedad en el país. Desde la redacción de la Constitución Política de 1991, en la que tuvo una fuerte impronta la AD-M-19, se dejó planteada la idea de crear un estatuto para la verdadera y efectiva oposición política en Colombia. No obstante, esto no se reglamentó sino hasta el 2018 mediante la Ley 1909. Un segundo aspecto en el que insistieron las FARC y con conocimiento de causa, fue en la protección de los desmovilizados y especialmente la seguridad de aquellos que deseen participar en política. Desde luego, genocidios como el perpetrado sobre la UP a finales de la década de los ochenta, dejaba una marca importante en las filas de las FARC, además de una sensación de incertidumbre y expectativa sobre el respeto a la vida de los futuros desmovilizados. Es así como se insiste con vehemencia en el aspecto, no solo de proteger a quienes participen en política, sino también a todos los líderes sociales, y defensores de derechos humanos que arriesgan sus vidas, presas de fuerzas oscuras a lo largo y ancho del país. Por último, dentro de los acuerdos de La Habana se menciona, en este punto, ampliar la participación política y de dar nuevas garantías a las minorías políticas. Así, aspectos como participación en los medios de comunicación, posibilidades efectivas de acceder al poder político en igualdad de condiciones, revisión del sistema electoral y una demanda por mayor igualdad de competencia política son los aspectos que abren paso a mejores posibilidades para la participación de los posibles desmovilizados.

Una vez concretados los acuerdos de paz, a pesar de los tropiezos que hubo en el camino, se empezaron a poner en marcha medidas concretas que buscaban allanar el camino para que las FARC se incorporaran a la vida política. De tal suerte, el 30 de diciembre del 2016, solo algunas semanas después de concretados los acuerdos, el Congreso procedió a permitir medidas de indulto y amnistía a los desmovilizados de las FARC, teniendo en cuenta las excepciones a los casos que no podía aplicar. A finales de mayo del año siguiente, el Gobierno continuó afianzando las medidas a través de diversas medidas que estructuraron las bases institucionales para el nacimiento del nuevo partido. El día 23 se promulgó el Acto Legislativo 3 del 2017, mediante el cual se le otorgaba personería jurídica a las FARC, fruto de los acuerdos de paz firmados en el 2016. Se establecían igualmente compromisos de financiamiento para la promoción de su plataforma ideológica, garantía de espacios para el mismo fin y de curules transitorias durante dos periodos en cada Cámara del Congreso. Una semana después se firmaron los Decretos 895 y 897 del 2017. El primero de ellos planteaba medidas de seguridad para ofrecerle garantías a aquellos desmovilizados de las FARC que fueran a participar en política. El segundo, de forma más amplia, buscaba reformar la Agencia para la Reincorporación en aras de proceder a ofrecer las

mejores condiciones para la reincorporación de todos los desmovilizados de las FARC a la vida civil⁴. Otra serie de normativas se desarrollaron en los meses siguientes para poner en práctica lo que reposaba en los acuerdos de La Habana. Algunos de ellos, desde luego, no tuvieron el impulso y la voluntad suficientes para poder ponerles en práctica luego de la llegada de la administración del presidente Duque.

Luego de la firma de los acuerdos de paz del 2016 y más aún con las medidas expuestas, se abrió el paso para que las FARC se convirtieran en partido político y entraran a participar del juego electoral a partir de 2017. Vale la pena señalar que las FARC no eran en absoluto ajenas a las dinámicas partidistas. Ya desde la década de los sesenta fueron claras las conexiones entre la guerrilla y el Partido Comunista Colombiano (PCC). Sin embargo, a mediados de la década de los ochenta se evidencia un claro distanciamiento ideológico entre estos dos. Así las cosas y por iniciativa de Jacobo Arenas emerge la idea de crear la UP en el marco de las negociaciones de paz con el gobierno Betancur (Dudley, 2008). Por circunstancias altamente conocidas, el ejercicio de la UP desapareció prácticamente un lustro después de su nacimiento a mano de las fuerzas paramilitares. Finalmente, desde el XVI Congreso del PCC en 1991 y la Octava Conferencia Nacional de Guerrilleros en 1993, se hace más necesaria la construcción de espacios políticos, de masas y apoyo ajenos a la dinámica del PCC y que puedan llenar el espacio dejado por la UP. Es así como surgen las Milicias Bolivarianas a mediados de los años noventa y, posteriormente, el Partido Comunista Clandestino Colombiano (PCCC) en el 2000. Para ese mismo año, nacía el Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia (MB) con la idea de ser una organización política de masas (Aguilera, 2014).

Luego de ese recorrido y cercanía con los partidos y movimientos políticos, el 1º septiembre del 2017 y fruto de los elementos previamente señalados, se crea el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común⁵. En dicha creación se vincula igualmente al PCCC y al MB. El partido FARC se proyecta, desde este congreso, como un partido político abierto y plural, pero también como una organización revolucionaria. Si bien en las filas del nuevo partido se van a vincular antiguos militantes de pequeñas organizaciones como la Marcha Patriótica o Voces de Paz e incluso del propio PCC, las FARC, a diferencia de la AD-M-19, no

4 Vale la pena señalar que en el punto tres del mismo acuerdo, Fin del Conflicto, se estipula lo siguiente: *Finalizado el proceso de dejación de las armas, los plenipotenciarios de las FARC-EP en la Mesa de Conversaciones manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos* (Mesa de Conversaciones, 2017, p. 69).

5 Este hecho fue consecuencia directa del congreso constitutivo del nuevo partido que se desarrolló entre el 28 y 31 de agosto en Bogotá. Resulta ampliamente dicente como el partido FARC nace luego de un congreso constitutivo. Este no fue el caso para la AD-M-19, la cual, luego de ocho años de vida política y participación electoral, nunca realizó su congreso constitutivo.

son un gran confluente de diversas organizaciones de izquierda. Una vez creado el partido existe la tendencia a una suerte de “purismo” en el cual la médula espinal de su política son los cuadros de la antigua guerrilla o algunos del PCC. Resulta algo llamativo del congreso fundacional el reconocimiento de los principios de tipo leninista, tales como el centralismo democrático, la dirección colectiva, la responsabilidad individual, la planeación y control, así como la crítica y auto-crítica. Todos ellos principios propios de un partido revolucionario comunista. Además, su estructura orgánica es muy similar a la de un partido comunista, teniendo como organismo básico la comuna a modo de célula, así como estructuras intermedias y nacionales con funciones similares. De este congreso fundacional emerge Rodrigo Londoño, número uno de la guerrilla de las FARC, luego de la muerte de Alfonso Cano en el 2012, como líder del partido.

Todo esto termina por caracterizar a la FARC como un partido más bien cerrado, muy diferente a la propuesta de la AD-M-19 tres décadas atrás. Esto se ha convertido en el ADN de la organización en la cual, los cuadros dirigentes que emergieron del congreso fundacional están en plena correspondencia con los cuadros de la guerrilla. De igual forma, la vinculación de cuadros civiles que no participaron en la guerra está muy conectada con veteranos del PCC en su gran medida. Con ello se sugiere aquí que no se abrieron los espacios plurales y de participación para que otras fuerzas o cuadros pudieran aportar al partido.

Con este esquema organizacional, la FARC se somete a su primer certamen electoral en marzo del 2018, tan solo siete meses después de fundado como organización política. A la presidencia de la República no había candidato, ya que Londoño anunció su retiro temprano a esta candidatura aduciendo temas de salud. En lo que refiere a elecciones para el Congreso, el resultado de la FARC es más bien desalentador. Más aún si se le compara con el éxito electoral que en su momento tuvo la AD en sus primeras elecciones. Así las cosas, el partido de Londoño solo logra recoger 85 000 votos en todo el país, representados en el 0,3 % del total de los votos emitidos en estas elecciones⁶. Sin duda alguna, la sociedad no le dio su respaldo a un partido que no se dio debidamente a conocer y que llevaba tras de sí un estigma de violencia y un largo prontuario de actos reprochables en su haber. La idea de mantener el mismo nombre de FARC no le ayudaba ni a su imagen ni a su representación frente al electorado.

6 Para esas elecciones al Senado, candidatos como Álvaro Uribe con 800 000 votos o Antanas Mockus con 500 000 tan solo para ellos como cabeza de lista nos evidencian la importante diferencia de respaldo al partido FARC. Con los votos que este partido logró obtener en estas elecciones y en condiciones normales, no le era suficiente para elegir ni un solo congresista. Tampoco era suficiente como umbral para ser reconocido como partido político. No obstante, por cuenta de los acuerdos de La Habana, la FARC elegía diez congresistas. Cinco en cada una de las cámaras. Esta favorabilidad fue con la que nunca contó la AD-M-19 por cuenta de la fallida reforma constitucional (Cabrera y Echandía, 2019).

Si se considera que la vida de la AD-M-19 fue fugaz y corta, la del partido FARC puede superar esta lógica. Una vez pasadas las elecciones del primer semestre del 2018, el partido, al igual que la AD, entra en un letargo en donde las acciones no electorales plantean serios retos y problemas para la organización. En el 2019 comenzaron a evidenciarse claras y serias rupturas dentro del partido. La más importante y sensible de ellas es el anuncio, en agosto del 2019, de alias Iván Márquez, senador electo de la FARC, junto a alias Jesús Santrich, igualmente congresista electo, de retomar las armas bajo el argumento de falta de garantías para el propio ejercicio de la política. Más allá de este anuncio que lesionó sensiblemente lo ganado en los acuerdos de La Habana, lo que tenemos para nuestros intereses es la ruptura del partido en tres sectores. El primero, el sector que apoya la vía democrática planteada por Londoño. El segundo, las disidencias que quisieron abrazar nuevamente la vía armada detrás de Iván Márquez. Y una tercera vía, la de muchos militantes que no creían en las propuestas de Londoño, pero que tampoco le apostaban a un retorno a la guerra. Toda esta crisis estalla a tan solo dos meses de las elecciones regionales y locales de octubre del 2019, en las cuales el partido solo logra hacer elegir un concejal en Icononzo (Tolima) y dos ediles en las localidades de Bosa y Ciudad Bolívar de Bogotá⁷. El alcalde de Guapi (Cauca) fue elegido por coalición FARC, Colombia Humana, Mais.

El efecto que tuvieron las elecciones presidenciales y de congreso de 1998 para la AD fue el mismo de las elecciones de octubre del 2019 para la FARC. De alguna manera marcaron un fuerte signo de derrota para un partido que no logra captar la atención del electorado. Un partido al que muchos partidos de izquierda o centro-izquierda le negaron la posibilidad de alianzas y coaliciones. Es decir, para estos partidos, las alianzas con la FARC pueden restar más de lo que suman. Una vez más, el estigma y el pasado de los fundadores y militantes de este partido se levantan sobre él como una carga difícil de soportar frente a un electorado que los ha castigado en la arena política. De acuerdo con el estudio de Cabrera y Echandía (2019), ni siquiera en las zonas donde más acción e influencia militar tenía la guerrilla de las FARC se lograron resultados electorales importantes. Organizaciones como el Polo Democrático Alternativo, fueron más eficientes en estas regiones. Luego de la derrota electoral terminaron por renunciar muchos de sus militantes que han buscado unirse a otros proyectos o simplemente abandonar la idea de hacer política. En cuanto a Rodrigo Londoño, está en espera la realización del segundo congreso del partido al seno del cual se espera, según sus declaraciones, redirigir los rumbos del partido.

7 Fue muy sonado el caso de Julián Conrado quien resultó elegido alcalde de Turbaco (Bolívar) en octubre del 2019. A pesar de que Conrado era militante de la guerrilla de las FARC y fue miembro del partido FARC, no se presentó como candidato de esa colectividad. Conrado pertenece justamente a esa tercera vía de militantes que no se casaron con la vía de Londoño ni con la de Márquez.

A modo de conclusión: elementos para el análisis

Los elementos comparativos entre la AD-M-19 solo pueden ser tangenciales debido a contextos y temporalidades totalmente diferentes. Lo cierto es que son los únicos dos casos en los que se puede evidenciar el paso de grupo rebelde armado a partido político en la historia reciente del país. Adicional a ello, es posible denotar ciertos aspectos de fracaso, si se entiende este como la imposibilidad o la incapacidad de perdurar en el escenario político del país como partidos políticos. A pesar de que no podemos decir que la FARC haya desaparecido como organización política, las dinámicas y elementos de juicio con los que se cuenta ahora, permiten prever su rápida y futura desintegración. Resulta entonces un elemento altamente diciente el hecho de que, dentro de los procesos de paz planteados con las guerrillas, el aspecto de participación política no se haya podido concretar a través de una organización claramente definida y perdurable en el tiempo.

Más allá de eso es necesario decir que los dos casos tienen una diferencia temporal de casi tres décadas. Razón por la cual son contextos muy diferentes. El M-19 llega a acoplarse en un espacio político en el cual se rechazaba de plano la lucha armada y se abogaba por una izquierda democrática. La FARC llega a un país fuertemente polarizado con espacios políticos más cerrados. Esto redundaba en el hecho de que sobre la AD-M-19 hubiera habido un mayor respaldo y recepción popular que sobre la FARC. Mientras la primera vivía las mieles del éxito a través de un golpe de opinión, la segunda evidenciaba un rechazo casi general de la sociedad en un esquema político en el cual la izquierda democrática había conquistado enormes espacios. La lógica política de la FARC dominada por los esquemas comunistas no tenía un espacio apropiado para captar militantes y electores. En ambos casos, este apoyo o rechazo social venía derivado en gran medida en el pasado de lucha armada y las acciones desarrolladas al interior del mismo.

De conformidad con lo anterior, desde la perspectiva teórica de Panebianco y Trinidad (2009), la AD-M-19 ni la FARC lograron dar el paso del momento originario a la institucionalización del partido. Ambos partidos nacieron y lograron generar algún entusiasmo, más evidente en la AD, desde luego. Sin embargo, ninguno de los dos logró insertarse debidamente en el sistema político y de partidos y ni ser hábil jugando bajo las reglas del sistema electoral propio del país. Las razones para comprender esta institucionalización truncada reposan tanto en factores internos como externos.

En el caso de la AD-M-19, se tiene a un partido que de entrada se mostró abierto y plural, tal vez de forma extrema a los ojos de muchos de sus militantes y directivos. Lo cierto es que el M-19 se encadena fácilmente con proyectos políticos que venían teniendo trámite desde finales de la década de los ochenta. Al insertarse el M-19 en esa dinámica obtiene rápidamente la hegemonía de la corriente que se está desarrollando en un país convulso. No solo logra ser

preponderante, sino que también logra imponer un nombre: “M-19” y un líder del carisma de Carlos Pizarro. Carisma que intentó ser heredado por Antonio Navarro. Todo esto se reflejó en su momento en un partido que despertó un gran optimismo y que al final de cuentas dejó improntas significativas para las instituciones políticas tales como la Constitución de 1991. Adicional a ello, es de rescatar cómo, en un primer momento, la AD logró tener una destacable presencia en el conjunto de la Administración Pública con tímidos pero notables resultados positivos⁸. El problema de fondo con la AD, consistió en que se dejó envolver en los vicios típicos de los partidos tradicionales del sistema político de la época, sin tener la capacidad de verse como una alternativa diferente. En la AD reinó un claro espíritu antidemocrático llevado muy de la mano por una fuerte presencia casi caudillista de su líder Antonio Navarro. El partido se dejó llevar por la fiebre electoral y pensó en la consolidación del partido de arriba hacia abajo y terminó por ser una organización muy centralista, abandonando tanto las bases como el trabajo regional. Al cierre de su existencia decidió apostar por la operación avispa que era tan útil a los partidos políticos con larga tradición clientelista, pero que resultó nefasto para los recién llegados al sistema. En ese escenario dieron prueba de una alta inexperiencia. A todo esto, se debe sumar la ausencia de un marco ideológico y doctrinario más definido que no hubiera desdibujado y tal vez desilusionado de forma tan clara al electorado y a sus propios militantes.

En lo que respecta a la FARC, se encuentra una organización mucho más cerrada. Tal vez como consecuencia de esa fuerte impronta comunista y leninista que ellos mismos defendieron en el congreso de septiembre del 2017. No hubo pluralidad ni apertura. Sectores que pudieron haber simpatizado con su causa no se unieron al proyecto. Al mismo tiempo, pareció ser una decisión interna de no abrirse mucho al espectro político en un contexto de amplia desconfianza. Así, los dirigentes y cuadros del partido resultaron ser los mismos cuadros y mandos militares de la guerrilla. El espacio para sectores de la sociedad civil que no formó parte de las filas de la guerrilla, pero comulgaba con el partido, tuvo las puertas cerradas. Adicional a ello, la izquierda democrática consolidada en el país no realizó aproximaciones con una organización que restaba más de lo que daba.

8 Para finales de 1991, la AD-M-19 se posicionaba bien al tener presencia en las tres ramas del poder público: un magistrado constitucional (Alejandro Martínez), un magistrado en el Consejo Superior de la Judicatura (el exconstituyente Álvaro Echeverri), un magistrado en el Consejo Nacional Electoral (Guillermo Ortega), un comisionado en la Comisión de Ordenamiento Territorial (Orlando Fals), dos embajadores, un ministro de salud (principalmente Camilo González), 22 parlamentarios, 22 diputados, 400 concejales y más de 100 000 militantes registrados (La Bancada Informa, No. 4, marzo 31 de 1992, p. 2, Archivo Fucude).

Además, no existían puntos filosóficos y políticos comunes. De tal suerte que la FARC cargó sobre sí misma el fuerte estigma de proceder de una guerrilla que deja marcas muy negativas en el tejido social nacional. La sociedad terminó por pasarle la cuenta a una organización con un pasado militar muy turbio. Incluso, la idea de mantener el nombre de FARC, que emergió del propio congreso mencionado, no ayudó en nada al proceso. FARC era un nombre que evocaba más cosas negativas que positivas. Llegar a la población y a las urnas bajo ese denominativo resultó ser una pésima estrategia. A diferencia de la AD, la FARC ha tenido un parco impacto social y mediático. La función de los congresistas no deja de ser circunstancial y los parlamentarios no han podido posicionarse con firmeza en el escenario nacional. No son en realidad una bancada que se muestre con un proyecto colectivo con iniciativas de fondo para debates de orden nacional. Contrariamente a la AD, la FARC no ha podido tener una presencia dentro del escenario de la administración pública y, por tanto, ha tenido un bajo impacto en la agenda del Estado. Por último, vale resaltar que la FARC se quebró internamente con mucha mayor rapidez que la AD, por los aspectos ya mencionados, dejando la organización en una seria situación. No solo los dos bandos que se oponen claramente, sino también la importante desbandada de sus militantes, son una herida de muerte. Pero lo más doloroso para el partido y para la nación, resulta ser la opción de retomar las armas. Alternativa que nunca formó parte de las apuestas de los militantes de la AD.

En todo esto se halla una diferencia de fondo que ayuda a los análisis. Más allá de ver si ambos partidos fracasaron en el desarrollo de organizaciones políticas, nos encontramos ante una AD-M-19 que, a pesar de no haber podido prosperar en el sistema político y electoral, abrió un camino para que en el siglo XXI otras organizaciones y otros líderes pudieran dar paso a proyectos alternativos. Nunca retomaron la lucha armada y le apostaron, incluso a pesar de sus propias vidas, a la paz. No sería así para la FARC que no ha podido hasta el momento dejar una impronta destacable. El retorno de una parte de sus militantes a la guerra no deja más que inquietudes y zozobra para el futuro. Sin duda, estas dos organizaciones aquí abordadas son muy opuestas en sus dinámicas políticas. Nacieron y se eclipsaron en contextos muy diversos. Pero ambas quisieron imprimirle, a los procesos de paz, una apuesta valiente de dejar las armas y abrazar las urnas dentro de un contexto democrático y legal. El sistema político y electoral colombiano, además de su sociedad, fueron los factores externos que representaron serios desafíos para esta sociedad. Pero, a su vez, nos hablaron de los ritmos propios de la política de nuestra nación.

Referencias

- Aguilera Peña, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.
- Binford, L. (2000). El ejército revolucionario del pueblo de Morazán: la hegemonía dentro de la revolución salvadoreña. *Estudios Centroamericanos*, 625-626.
- Bula Camacho, C. (2018). *Pensamiento político: Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro: la soberanía, el socialismo, la paz y la democracia*. Cuéllar Editores.
- Cabrera, I., y Echandía, C. (2019). Retos institucionales y no institucionales para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en las elecciones legislativas de marzo de 2018. *Estudios Políticos*, 56, 92-121.
- De Zeeuw, J. (2008). *From soldiers to politicians: Transforming rebel movements after civil war*. Lynne Rienner Publishers.
- Deas, M. (2019). *Barco: vida y sucesos de un presidente crucial, y del violento mundo que enfrentó*. Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.
- Deonandan, K., Close, D., y Prevost, G. (2007). *From revolutionary movements to political parties; cases from Latin America and Africa*. Palgrave Macmillan.
- Dudley, S. (2008). *Armas y urnas: historia de un genocidio político*. Editorial Planeta Colombiana.
- Ellner, S. (1992). *De la derrota guerrillera a la política innovadora: el Movimiento al Socialismo (MAS)*. Monte Ávila Editores.
- Garcé, A. (2010). Uruguay 2009: de Tabaré Vázquez a José Mujica. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 30(2), 499-535.
- García-Durán, M. (ed.). (2009). *De la insurgencia a la democracia. Estudio de caso: Colombia, Sudáfrica, Irlanda del Norte, Acheh Nepal, Sri Lanka*. CINEP.
- Grabe, V. (2017). *La paz como revolución: M-19*. Taller de Edición Rocca.
- Jarstad, A. K., y Sisk, T. D. (2008). *From war to democracy: Dilemmas of peacebuilding*. Cambridge University Press.
- Lyons, T. (2016). From victorious rebels to strong authoritarian parties: Prospects for post-war democratization. *Democratization*, 23(6), 1026-1041.
- Manning, C. (2008). *The making of democrats: Elections and party development in postwar Bosnia, El Salvador, and Mozambique*. Springer.
- Matanock, A. M. (2017). Bullets for ballots: Electoral participation provisions and enduring peace after civil conflict. *International Security*, 41(4), 93-132.

- Moreno, J. D. (2018). Entre la guerra y la política. Una mirada comparativa de los procesos de paz en América Latina: los casos del FMLN y el M-19 (1986-1992). *Revista de Historia*, 77, 11-42.
- Panebianco, A., y Trinidad, M. (2009). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Editorial.
- Pizarro Leongómez, E. (2017). *Cambiar el futuro: historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Penguin Random House.
- Sartori, G., y Santos Fontenla, F. (2009). *Partidos y sistemas de partidos marco para un análisis*. Alianza Editorial.
- Söderberg Kovacs, M. (2007). *From rebellion to politics: The transformation of rebel groups to political parties in civil war peace processes*. Uppsala Universitet.
- Villarraga Sarmiento, A., Plazas Nino, N. R., y Sánchez, G. (1995). *Para reconstruir los sueños: una historia del EPL*. Fundación Cultura Democrática.

Respuesta a la perfidia: obstáculos y reacciones desde abajo en la reincorporación de las FARC-EP

Julián Cortés^{*}
Tatiana Lote^{**}
Nathalie Contreras^{***}
Juan Camilo Londoño^{****}
Marco Rodríguez^{*****}

-
- * Exguerrillero, integrante del Comité de Educación de Ecomún, asociado y miembro suplente del Consejo de Administración de Ecomún. Ingeniero Mecánico, Unal. MSc Desarrollo e Innovación Rural, WUR. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, WUR, Países Bajos. Correo electrónico: fjcortesu@unal.edu.co.
- ** Asociada a Ecomún e integrante del Comité de Educación. Economista, Unal. Magíster en Estudios Políticos, Unal. Correo electrónico: taloter@gmail.com.
- *** Asociada a Ecomún e integrante del Comité de Educación. Trabajadora social, Unal. Especialista en justicia y construcción de paz, Unal. Correo electrónico: nvcontrerast@gmail.com.
- **** Exguerrillero, asociado y secretario del Consejo de Administración de Ecomún. Enlace regional de Ecomún para los departamentos de Cauca y Valle. Estudiante de Física UNAD. Correo electrónico: antonioosp2705@gmail.com.
- ***** Exguerrillero, enlace regional de Ecomún e integrante del Comité de Educación para los departamentos de Cauca y Valle del Cauca. Correo electrónico: juanecomun@gmail.com.

Introducción

La reincorporación¹ integral de las y los exguerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) pasa por la implementación adecuada de políticas que les generen un ingreso digno, posibilitando mejorar su calidad de vida. La insurgencia pensó en la reincorporación económica a través del desarrollo de estrategias colectivas y solidarias en el marco del cooperativismo —de alguna manera actualizando su estrategia de lucha—, por lo cual el Acuerdo Final de Paz (AFP) plantea la creación de la cooperativa Economías Sociales del Común (Ecomún), como organización líder de la reincorporación colectiva de las FARC-EP (Acuerdo Final, 2017, p. 72). Sin embargo, en la implementación del AFP, este enfoque se desvirtuó unilateralmente por parte de ambos Gobiernos (Santos y Duque), promoviendo un modelo de clara inspiración neoliberal, con políticas y visiones reduccionistas, y heredado de programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) estandarizados por la ONU y de pasados procesos de paz. Este modelo sitúa al mercado como una solución “mágica” para la construcción de paz (Campbell *et al.*, 2011; Mac Ginty y Richmond, 2007; Paris, 2011; Richmond, 2005; Sabaratnam, 2011) y redirecciona las políticas de reincorporación económica hacia una perspectiva meramente empresarial e individualizante, rompiendo las lógicas de construcción colectiva, comunitaria y orientadas a la autonomía que inspiraba el AFP y desconociendo la vocación principalmente campesina de las y los exguerrilleros.

A cuatro años de la firma del AFP, frente a la economía colombiana, en medio de una pandemia mundial y considerando la pobre implementación de los programas de reincorporación, buena parte de la población exguerrillera ha desarrollado alternativas productivas que, si bien aún no son sostenibles, han generado enriquecedoras experiencias en la construcción de su propia reincorporación. Como ha ocurrido en otros escenarios en el mundo, las experiencias de reintegración se agencian también desde abajo, o desde lo local (Mac Ginty y Richmond, 2013; Pugh, 2011; Richmond, 2010), generando experiencias “híbridas” de construcción de paz (Mac Ginty, 2010, 2011) donde el Estado, los excombatientes y otros actores interactúan e inciden —a veces oponiéndose, complementándose o mezclándose— en el proceso.

Este trabajo² pretende responder a la pregunta: ¿qué obstáculos han existido en el establecimiento de formas organizativas (principalmente cooperativas)³

1 En la literatura se usa el término “reinserción”; sin embargo, para estar a tono con la terminología del AFP, en este trabajo se usa el término “reincorporación”.

2 Este capítulo también es una contribución del proyecto de investigación doctoral del autor principal titulado: “Post insurgency in Colombia: Local agency, politics and reincorporation of FARC-EP’ ex insurgents”.

3 En varios casos se han constituido fundaciones, asociaciones, ONG y otras formas asociativas; sin embargo, la forma predominante es la cooperativa. Para simplificar, se usa el término “cooperativa”.

y sus iniciativas productivas, y cómo estas han reaccionado desarrollando su proceso de reincorporación colectiva a pesar del incumplimiento sistemático del Estado en la implementación del AFP? Con base en el trabajo de Richmond (2011), Pugh (2011) y Mac Ginty y Richmond (2013), se pretende demostrar cómo se construyen escenarios híbridos de reincorporación caracterizados por una escasa intervención del Estado, una intervención neoliberal orientada al mercado de las agencias de cooperación, y, con más fuerza, la agencia local de la población exguerrillera. Se muestra cómo las comunidades en reincorporación negocian de manera efectiva y pragmática con actores foráneos para superar los obstáculos, mostrando un control político de la situación que las hace protagonistas de su proceso de construcción de su realidad futura.

Este trabajo se construye a partir de un proceso de “investigación-acción participativa”, en el que los autores han apoyado el desarrollo de cerca de 60 formas organizativas en todo el territorio nacional durante los últimos dos años, y por medio de técnicas de observación participante han sistematizado estas experiencias territoriales. Como metodología de síntesis y triangulación de la información, se elaboró un cuestionario de 20 preguntas que fueron respondidas por cada uno de los autores y por la exguerrillera Sandra Talaga⁴. Como estudio de caso se escogió la región del suroccidente de Colombia (Cauca, Valle del Cauca y Nariño), al ser esta donde los autores Londoño y Rodríguez, junto con Talaga, realizan acompañamiento, y de donde se suministra la información sobre el estado actual de las formas organizativas.

Después de esta breve introducción, se presentan los obstáculos que consideramos que ha enfrentado la población en proceso de reincorporación en el establecimiento de sus formas organizativas y sus proyectos de generación de ingresos. Seguidamente, se muestra, a partir de las experiencias encontradas en el suroccidente, cómo la población en reincorporación, como sujeto social y económico clave en los territorios, agencia su propio proceso de reincorporación. Finalmente, se exponen las conclusiones del capítulo.

Poniéndole “palos a la rueda”, o de cómo se ha obstaculizado el desarrollo de las cooperativas de reincorporación

La población en proceso de reincorporación ha tenido que enfrentar diferentes obstáculos y dificultades. Muchos de estos han sido claramente “palos a la rueda” derivados de la falta de compromiso del Gobierno nacional; otros corresponden a situaciones estructurales que tienen que ver con la tradicional “tramitomanía”⁵

4 Integrante del Comité de Género de la Nueva Área de Reincorporación en Miranda, Cauca.

5 Tramitomanía se refiere a los largos procesos con entidades públicas (y privadas) que implican un desgaste de tiempo y recursos del interesado que hace dispendiosa cualquier solicitud.

de la institucionalidad colombiana y de las condiciones materiales de los territorios y de la economía colombiana; y otros a las dificultades encontradas en el proceso, donde decisiones desde varios actores —incluyendo liderazgos internos de la Fuerza Alternativa Revolucionaria de Colombia (FARC⁶)— han repercutido en el desarrollo de las cooperativas y sus proyectos productivos. De esta manera podemos destacar nueve obstáculos:

A. La falta de compromiso del gobierno del presidente Duque, e incluso del gobierno Santos, hacia la implementación del AFP, ha sido clave en el estancamiento de la reincorporación. Hemos observado una implementación lenta, o “plan tortuga”, de las políticas y programas de reincorporación. Como lo reporta la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, a junio del 2020, tan solo 48 proyectos colectivos y 1309 individuales habían sido financiados, beneficiando a 3780 personas (incluyendo 973 mujeres), equivalente al 28,2 % de la población en reincorporación (Naciones Unidas, 2020, p. 5). Solo finalizando el tercer año de implementación, en diciembre del 2019, el Gobierno colombiano, a través de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), emite la Resolución 4309 del 2019, “por la cual se establece la ruta de reincorporación”, siendo esta resultado de un proceso que, por un lado, desconoció a Ecomún como actor clave en el proceso de reincorporación —encargado de promover el proceso de reincorporación económica colectiva, manejar los recursos económicos para los proyectos productivos colectivos, y administrar un tercio de las emisoras del pos-conflicto (Acuerdo Final, 2017)⁷—; y por el otro, se construyó sin la participación de las bases de las y los reincorporados en los territorios.

La ARN, por su parte, únicamente insiste en velar por el adecuado manejo de los recursos entregados a los proyectos productivos, sin responsabilizarse por garantizar su sostenibilidad económica. Como nos cuenta Londoño:

Hasta ahora, el Estado se ha limitado a meter la mano en el proceso de implementación de la actividad productiva al inicio, pero no ha metido la mano en garantizar procesos justos de comercialización o condiciones relacionadas con la productividad como el acceso a fuentes de energía, acueductos, sistemas de riego, vías para transporte, condiciones sociales para la gente como la salud, educación, etc. [...] deberían meter la mano no sólo pa’ joder sino también para garantizar que las cosas funcionen. (Cuestionario personal, 10 de febrero del 2020)

En las instancias de interlocución con el Estado, como el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y Ecomún, se evidenció también cómo las peticiones y propuestas planteadas por la población en reincorporación eran sistemáticamente rechazadas. Ecomún, por ejemplo, propuso insistentemente durante el

6 Aquí (sin “EP”) se refiere al partido político fundado como resultado del proceso de paz.

7 Al respecto, véase el texto del Acuerdo, arts. 3.2.2.1, 3.2.2.6 punto c y 6.5.

2017 y 2018, que los alimentos de la política de abastecimiento a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y a las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR⁸), fueran suministrados por las mismas cooperativas, generando un sistema de autoabastecimiento. Sin embargo, el Estado no tuvo ningún interés en implementar estos esquemas. Las mesas de trabajo (comercialización, turismo, tierras, entre otros), muchas veces terminaron siendo espacios desgastantes de negociación donde no se concluía nada, ni se tomaban decisiones relevantes tendientes a generar políticas públicas eficaces.

En cuanto a la estrategia de género, la Resolución 4309 del 2019 solo la menciona en su artículo sexto, limitándose a su definición. No contempla acciones, presupuestos, ni estrategias concretas que garanticen los derechos de las mujeres en reincorporación, el reconocimiento de sus trayectorias de vida y sus conocimientos y necesidades; tampoco contempla la existencia de violencias basadas en género ni el acceso a servicios sociales especializados y de sostenimiento.

B. La carencia de tierras para la implementación de proyectos productivos y de vivienda. Si bien el AFP no estableció lineamientos para garantizar el acceso a tierras para la reincorporación, es indiscutible que un proyecto productivo rural requiere principalmente tierras, además de trabajo, capital, conocimiento y agua. Al inicio de la reincorporación, las y los exguerrilleros contaban con solo dos herramientas jurídicas para acceder a tierras: i) la Ley 160 de 1994, que podría cobijarlos como sujetos de reforma agraria en zonas no focalizadas y ii) el Decreto-Ley 902 del 2017, fruto del AFP, que podría también reconocerlos como sujetos de acceso a tierras y formalización en determinadas zonas del país (al igual que a la población campesina sin tierra) y que, además, contiene un artículo que hace alusión explícita a la reincorporación. Se trata del parágrafo 1 del artículo 24, que establece que “la Agencia Nacional de Tierras (ANT) podrá comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación”. Sin embargo, estas dos herramientas jurídicas no garantizan el acceso efectivo a la tierra, ya que ponen a competir a dos tipos de población rural, campesinado sin tierra y sujetos en reincorporación. Por otro lado, el mismo parágrafo posibilitaría la entrega de tierras en comodato a las y los exguerrilleros, lo cual no ofrece estabilidad a las iniciativas productivas, al tiempo que inhibe el acceso a otros factores productivos (como el crédito y el acompañamiento técnico), al no tener la titularidad de las tierras.

Dado este complejo panorama, la población en reincorporación exigió al Gobierno nacional mecanismos y garantías para el acceso efectivo a tierras, precipitando así la expedición del Decreto 756 del 2018, por el cual se faculta a la ANT para adjudicar directamente tierras a asociaciones u organizaciones cooperativas.

8 Estas son creadas por las y los exguerrilleros debido a la falta de garantías de seguridad y a sus dinámicas propias de arraigo en el territorio.

Si bien este decreto no hace referencia explícita a la población en reincorporación, sí abrió una posibilidad de acceso a tierras a las organizaciones de economía social y solidaria. Sin embargo, como muchos otros instrumentos jurídicos y normativos, este no ha sido aplicado a cabalidad por el Estado colombiano. Desde mayo del 2018, fecha de expedición del decreto, a agosto del 2019, el Gobierno nacional solo había adquirido un predio bajo este marco legal: el del ETCR de la vereda Las Colinas, en San José del Guaviare. Sin embargo, hasta esa fecha, el Estado tampoco había pagado al propietario la suma pactada por el predio (aun cuando la escritura ya estaba a nombre de la ANT), ni lo había adjudicado a la Cooperativa Jaime Pardo Leal que en ese momento cumplía con todos los requisitos legales para ser sujeto de adjudicación.

Dada entonces la resistencia del Estado a la compra y adjudicación de tierras, se expide el Decreto 758 del 2018 que plantea la opción de arrendamiento de inmuebles rurales en proceso de extinción de dominio⁹. Esta vía, sin embargo, pone en riesgo a las y los exguerrilleros que opten por ella, dado el control territorial que aún ejercen grupos armados ilegales sobre estas tierras embargadas por el Estado, además que genera competencia entre población en reincorporación, víctimas y beneficiarios del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito, hacia quienes también está dirigido el decreto. El Estado también ha sido proclive a recibir presiones de los gremios agrícolas y ganaderos que no estuvieron a gusto con el AFP. Por ejemplo, cuando el gobierno Santos intentó emitir un decreto para posibilitar el acceso a la tierra para las y los exguerrilleros, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) se opuso a este beneficio (Se embolata adjudicación de tierras, 2018).

En definitiva, se evidencian por lo menos tres acciones claves que ilustran la falta de voluntad política del Estado colombiano para garantizar condiciones necesarias para un proceso de reincorporación exitoso y que configuran este obstáculo: i) la acérrima resistencia del gobierno de Duque frente al acceso a tierras para la población en reincorporación, que obedece a su interés de no permitirle su arraigo en el territorio y, con esto, su proyección y posicionamiento político y organizativo en los territorios; ii) el desconocimiento de la tierra como factor fundamental para la estabilización social y económica de estas comunidades y iii) la ineficacia y esterilidad de la institucionalidad y la vía jurídica para resolver el problema de acceso a tierras.

C. El escenario estructural de la economía colombiana. A pesar de los esfuerzos individuales y colectivos de la antigua guerrilla para desarrollar proyectos productivos, la población en reincorporación termina siendo víctima del mismo escenario económico en el que la mayoría de la población colombiana se encuentra

9 Extinción de dominio es un proceso, por parte del Estado, de persecución de bienes concebidos por privados ilegalmente a través de la vía judicial.

inmersa, con las mismas limitaciones y barreras de índole estructural que hacen de los diferentes mercados escenarios complejos para ser alcanzados por el colombiano de “a pie”. Entonces, el discurso neoliberal de emprendedurismo, de “ser tu propio jefe”, fue una estrategia clara del Gobierno orientada a la reincorporación que no cuestionó la realidad del mercado colombiano, mientras soportó tácticamente el discurso de la economía solidaria del AFP. Giraldo (2017) no es muy optimista de estos esquemas empresariales y demuestra que en el momento en el que un negocio popular e informal se legaliza y empieza a pagar impuestos, aumenta su posibilidad de fracaso, y destaca que más del 95 % de las iniciativas económicas desarrolladas por sectores populares de manera legal en Colombia, colapsan dentro de los tres años posteriores a su fundación. Las cooperativas de reincorporación, entonces, también se encuentran en esta lógica de emprendimiento empresarial, haciendo planes de negocios, buscando financiación, ensayando sus iniciativas y explorando el complejo mundo de los negocios, en el marco de un mercado restringido en el que, contrario a lo que plantea la teoría económica ortodoxa, no hay competencia en igualdad de condiciones.

Las y los reincorporados continúan entusiasmados con la idea de desarrollar negocios grandes y fuertes, muchos, incluso, piensan en la posibilidad de exportar bienes en grandes cantidades. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas difícilmente generarán algunos puestos de trabajo, y no para la totalidad de sus asociados; además, la posibilidad de obtener un ingreso redistribuyendo excedentes es demasiado remota. El “capital semilla” pactado en el AFP para invertir en los proyectos productivos (8 millones COP por reincorporado), es insuficiente para garantizar un ingreso básico o crear los suficientes puestos de trabajo. Esta realidad ha motivado que algunos prefieran recibir este pequeño capital para invertirlo en un negocio individual, en lugar de invertirlo en un negocio cooperativo que no vislumbra un retorno rápido de la inversión. Sin embargo, la vía individual también tiene pocas probabilidades de éxito. Por ejemplo, un exguerrillero recibió como inversión de los 8 millones de pesos de la ARN una vaca, un toro y un balde. Después de unos meses, la vaca murió y más tarde también murió el toro. Actualmente, solo le queda el balde.

La deuda, por otro lado, se ha convertido en la medida a la que acuden organizaciones solidarias e individuos, con el objetivo de impulsar sus iniciativas productivas y sostenerse económicamente. Cuando los cierres financieros no alcanzan para un proyecto y no se cuenta con apoyo de cooperación nacional o internacional, u otro tipo de alternativas, se abre el camino al endeudamiento. Sin embargo, las entidades financieras exigen, además de las altas tasas de interés, experiencia crediticia, lo cual no corresponde a la realidad de las personas en reincorporación, cuyas organizaciones no llevan más de dos años de creadas. La deuda, muchas veces adquirida a prestamistas ilegales, también afecta a las mujeres exguerrilleras quienes la usan básicamente para garantizar los mínimos vitales y las somete a trabajos

diversos y precarizados. Entonces, la deuda no se usa para apalancar proyectos productivos, sino para solventar bienes y servicios que el Estado debería garantizar como derechos de la población en reincorporación. Las mujeres, por la carga de cuidado a la que se ven sometidas, acuden a la deuda solo para sobrevivir y sin un ingreso continuo que la amortice. Es un círculo de dependencia y explotación que se traduce en economías de la dependencia (Cavallero y Gago, 2019).

En suma, el AFP planteó la reincorporación a través del desarrollo de economías solidarias con un fuerte respaldo de políticas estatales —como compras públicas—, mientras tanto, el Gobierno colombiano deja el éxito del proceso de reincorporación en manos de las capacidades empresariales, individuales o colectivas, de la población exguerrillera y de las “fuerzas invisibles” del mercado, que a muy pocos colombianos ha dejado bien librado.

D. La legalización de las cooperativas ha sido problemática. La mayoría de estas (más de 130 creadas a mayo del 2020), incluyendo Ecomún, tardaron varios meses en la redacción, comprensión y socialización de los estatutos. La actual ley cooperativa en Colombia obliga a escribir y legalizar alrededor de cuarenta páginas que son, en buena parte, incomprensibles para cualquier ciudadano. Estos estatutos, muchas veces copiados por los asesores —en la mayoría de los casos, un extraño para las FARC-EP y sin ningún tipo de cercanía con la comunidad—, carecieron de la debida legitimidad entre sus asociados, ya que no fueron producto de una construcción colectiva. La apertura de cuentas bancarias, debido al bloqueo internacional a las FARC-EP para acceder a los servicios financieros, también ha significado un palo a la rueda. Tanto Ecomún como otras cooperativas fueron rechazadas por los bancos, basándose estos en la atmósfera de desconfianza creada hacia la FARC. Uno de los argumentos ofrecidos por estas entidades fue llamado como “efecto de contagio”, que básicamente implicaba que abrirle una cuenta bancaria a la antigua población de las FARC “infectaría” su estado financiero “saludable” ante la banca internacional.

E. La ineficaz construcción de los planes de negocio. Existieron también obstáculos, que pudieron haberse evitado, en la construcción de los planes de negocio: i) La mayoría de las cooperativas comenzaron a implementar iniciativas productivas sin garantizar previamente la demanda o los canales de comercialización. Esto duró un tiempo considerable, que implicó el empleo de recursos humanos y económicos y el fracaso de varias experiencias productivas. ii) El proceso de elaboración del plan de negocios implicó la contratación de varios “formuladores” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes no fueron suficientes para atender todas las necesidades en los territorios. Aunado a esto, en la selección de este personal se eligieron profesionales, en algunos casos, con poca o nula experiencia en formulación de proyectos, y iii) En el CNR, el Gobierno exigió requisitos muy rigurosos y descontextualizados de la realidad

para la aprobación de los planes de negocios, por lo cual debieron reajustarse posteriormente para estar acorde con la realidad de la población en reincorporación y sus territorios.

F. Los proyectos de cooperación internacional no han tenido el impacto esperado. La crítica entre las comunidades de reincorporados señala cómo la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales (ONG) se han visto lucradas de los recursos para la paz, sin fortalecer realmente los procesos productivos a través de la inversión en activos productivos para la operación de las formas organizativas y sus iniciativas productivas. Buena parte de estos recursos se quedan en pagar burocracia, viajes, hoteles y demás costos de logística, mas no en el desarrollo de estos proyectos. Rodríguez describe estos proyectos de cooperación como “procesos de instrumentalización de los reincorporados”:

Los proyectos invisibilizan a los verdaderos protagonistas en los territorios, entonces cuando los proyectos son contruidos, no consideran las esperanzas, las preocupaciones, las demandas de la gente en los territorios. Es como un juego donde los proyectos son creados y los operadores terminan siendo los protagonistas de los procesos. (Cuestionario personal, 15 de marzo del 2020)

Estos proyectos, generalmente, no involucran a la población en reincorporación en su diseño y formulación, convirtiéndola únicamente en un elemento de relleno justificativo ante los cooperantes, desconociendo las capacidades que muchas de las organizaciones ya tienen y considerándolas incapaces de operar los proyectos por ellas mismas, forzando la necesidad de un operador intermediario.

G. Falta de garantías de seguridad física para los firmantes de la paz. En el suroccidente, la comunidad de la Cooperativa Multiactiva Ecomún La Esperanza (Cecoespe), con cerca de 150 asociados, fue desplazada de la zona de Buenos Aires, Cauca, por amenazas de paramilitares en diciembre del 2019, obstruyendo totalmente el proceso que venía desarrollando y obligándola a reiniciar sus proyectos productivos en otras condiciones y a abandonar lo que se había logrado en los últimos dos años. A esta cooperativa también le han asesinado seis de sus integrantes. En total, ya van más de 250 exguerrilleros asesinados desde la firma del AFP. En el caso específico de las mujeres, las pocas garantías de seguridad para la vida han implicado para ellas una re clandestinización (Conclusiones Primer Encuentro, 2019), desplazamientos forzados, angustias personales y colectivas frente a represalias o asesinatos como formas de silenciamiento de ellas y sus compañeros en este proceso. Las condiciones en que quedan las compañeras de los exguerrilleros asesinados, las victimiza aún más, al convertirse estas en madres cabeza de familia. Y cuando la esposa del asesinado no es reincorporada, la angustia en calidad de víctima aumenta, ya que su condición de “civil” la hace más vulnerable, pues no heredan la renta básica ni el proyecto productivo.

H. Carencia de espacios de formación adecuados y adaptados a la población exguerrillera. Lo primero es que los saberes previos de las y los exguerrilleros no han sido reconocidos por parte de la educación formal. Entre tanto, las formaciones orientadas a fortalecer las capacidades en administración, emprendimiento, contabilidad, logística y otros conocimientos específicos para el desarrollo de las iniciativas productivas, no estuvieron acordes con las condiciones culturales de la población en reincorporación. Las capacitaciones realizadas por instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) carecían de un componente práctico (por ejemplo, ofrecer un curso de producción de pollos sin tener pollos), situación que generó cansancio entre las y los reincorporados al no ver conocimientos aplicables y útiles en su proceso de formación. Un reincorporado expresaba este cansancio en estos términos: “Parecemos carros viejos, de taller en taller y nunca se arregla nada”. También se evidenció la proliferación de muchas entidades, creadas de la noche a la mañana, para ofrecer cursos sin la debida experiencia en educación y repitiendo contenidos.

En cuanto a las exguerrilleras, adicional a la necesidad de lograr una participación efectiva en espacios de representatividad dentro de las organizaciones, comprender el funcionamiento legal y administrativo de una organización de carácter solidario ha resultado ser una barrera mayor. Si bien esto es una problemática general, lo cierto es que los exguerrilleros han sorteado de mejor manera esta situación, porque los cargos de poder y decisión en su mayoría son ocupados por estos, y, por tanto, son frecuentemente convocados a espacios de formación, lo que les permite generar una curva de aprendizaje mayor que las mujeres. Pese a estas barreras, es importante reconocer que hay esfuerzos valiosos de mujeres que gestionan autónomamente espacios para aprender, ubicarse en cargos de poder en las cooperativas, relacionarse con instituciones y agencias de cooperación, e impulsar sus iniciativas.

I. Los desafíos políticos internos del Partido FARC, relacionados con la transición de una estructura militar a una en donde las cadenas de mando se desdibujan y nuevos liderazgos emergen, han desatado una crisis interna que ha afectado también la reincorporación. Primero, pese a que la población total en reincorporación (cerca de 13 000 personas) supera al total de reincorporados militando en el partido (calculado en unos 2500), algunos manifiestan que el componente FARC en el CNR tiende a favorecer solo a aquellos colectivos que siguen militando en el partido, generando así cierta presión para pertenecer al partido y hacerse así beneficiarios de los programas de reincorporación. Segundo, según relata Londoño:

Los actuales representantes de FARC en el CNR no solo no agilizan, no gestionan, sino que entorpecen de alguna manera, gracias [*debido*] a su falta de gestión, la asignación de recursos a los proyectos productivos de las cooperativas, según lo estipulado en los Acuerdos. (Cuestionario personal, 10 de febrero del 2020)

Y un tercer elemento, según se comenta en los territorios, es que ha faltado una actitud más “combativa y digna” de la dirección del partido que exija el cumplimiento de lo acordado. En general, el trabajo de campo nos ha mostrado un enorme descontento hacia el partido y una sensación de abandono muy profundo de muchos quienes dejaron las armas.

“Si del cielo te caen limones, aprende a hacer limonada”, o de cómo las y los exguerrilleros reaccionan a la perfidia

Las más de 300 iniciativas productivas de reincorporación existentes han sido producto de la autogestión de las comunidades de exguerrilleros. Luego de implementadas, algunas de estas han recibido el capital semilla del Gobierno y el apoyo de cooperación internacional. En el caso del suroccidente, tan solo dos de las 25 cooperativas creadas, a abril del 2020, habían recibido este capital semilla y 10 cooperativas cuentan con apoyo de cooperación internacional, principalmente para procesos de fortalecimiento de capacidades, mas no en la instalación de activos productivos.

En general, las cooperativas han fomentado la soberanía alimentaria y tienen un componente básico de autoconsumo que incluye producción piscícola, galpones de pollos, marraneras y producción hortofrutícola básica. En el caso de la Cooperativa Multiactiva Mandivá Cauca (Comamce), de Mandivá, en Santander de Quilichao, el colectivo destina aproximadamente el 60 % de su trabajo a producir para la comercialización y el 40 % restante a actividades para el autoconsumo (plátano, yuca, maíz, cerdos, cabras, entre otros). Otro proyecto tiene que ver con la producción de café para la exportación mediante un convenio con la multinacional Illy, que fue gestionado directamente por la comunidad en reincorporación sin ningún tipo de intervención estatal, ni del partido FARC, ni de las instancias bipartitas como el CNR. Este convenio requirió de un proceso organizativo liderado por Cecoespe y con la intermediación de la Asociación de Pequeños Caficultores (Ascafé). Este convenio involucró a las comunidades campesinas productoras de café de 10 municipios del Cauca y algunas del Valle, lo que permitió ofrecer mejores precios que los que brinda la Federación Nacional de Cafeteros. En el caso de las NAR en Corinto, la Cooperativa Multiactiva Agropecuaria de Corinto Cauca (Coomacoc), con apoyo del SENA, emprendió una iniciativa de producción artesanal de dulces a base de café que se comercializan localmente.

Frente al tema de tierras, la Corporación Centro de Promoción del Desarrollo Territorial (Ceprodet), con actividades de piscicultura, ganadería y producción de hortalizas, es una de las organizaciones que logró acceso a ella de manera autónoma, identificando el predio, negociándolo y, actualmente, pagando el arriendo. La modalidad de arriendo es una de las más usadas para asegurar un espacio para

cultivar, reunirse, o desarrollar iniciativas colectivas; sin embargo, resulta insuficiente y riesgosa ya que las iniciativas productivas aún no se han estabilizado, ni han llegado al punto de recuperación de la inversión, dejando muchas veces los balances en saldos negativos por las dificultades en la comercialización. Al indagar con Talaga sobre la forma de acceder y sostener la tierra, nos dice:

La finca La Elvira se paga de lo que salga, de una u otra forma los compañeros estuvieron con la Federación Cafetera con quienes hicieron un empalme para sembrar chapolas¹⁰, todo para vender. Entonces, de eso que da [ese negocio] es para pagar el arriendo, y a veces con lo que se vende y que queda algoito, entonces de ahí, de eso se ahorra y se paga, y si no se tiene, entonces se recoge entre todos y se da. (Cuestionario personal, 15 de marzo del 2020)

Si bien se acude a la solidaridad y al ahorro colectivo para sostener la deuda, es preocupante que no existan estrategias estatales para apoyar la comercialización de estos productos y garantizar un flujo financiero suficiente que cubra los gastos. Esta situación sería distinta si la cooperativa fuera propietaria del predio, lo que permitiría un ahorro para invertirlo en otros rubros.

Se han desarrollado también prácticas de economía solidaria con las comunidades geográficas o políticamente cercanas a la población exguerrillera, tales como el ofrecimiento de tierras para trabajar, maquinaria, intercambio de semillas, la realización de jornadas de trabajo conjuntas (mingas), entre otros. En Caldono, por ejemplo, una cooperativa llegó a un acuerdo con el cabildo indígena para el uso productivo de algunas tierras, desarrollando un cultivo de 100 hectáreas de aguacate, tomate de árbol y hortalizas de ciclo corto.

Desde la perspectiva de género, a pesar de las dificultades expresadas en la sección anterior, el protagonismo de las exguerrilleras es cotidiano y perseverante. Las mujeres han desempeñado un papel importante en los procesos de autogestión, pues dinamizan muchas de las iniciativas de carácter productivo y social. Esto quiere decir que su trabajo ha articulado procesos, no solo en búsqueda de la estabilidad económica de sus comunidades, sino también para el desarrollo de la vida colectiva, de los vínculos con la naturaleza y los escenarios de cuidado que no son solo los del hogar, sino que además tienen que ver con todos aquellos espacios que permiten la vida misma: la escuela, la biblioteca, el centro de salud, el cultivo y la oficina de los comités de género de las organizaciones.

Se han creado también comités de género orientados, por un lado, a colectivizar los trabajos de cuidado, permitiendo un reconocimiento de la posición de desventaja de las mujeres, quienes han ejercido tradicionalmente estas labores; y, por otro, a rescatar las prácticas y responsabilidades de carácter colectivo e igualitario de la vida insurgente. Las exguerrilleras son conscientes de que el

¹⁰ Plántula de café.

contexto de la vida civil es patriarcal y que han sido relegadas a los trabajos en esferas privadas, a ser objeto de violencias basadas en género y a asumir la carga de los cuidados de manera exclusiva. Frente a esta estructura patriarcal, las exguerrilleras han impulsado iniciativas pedagógicas y políticas para reflexionar sobre esta realidad, como se refleja en la estrategia integral para la reincorporación de las mujeres de la FARC, en la que uno de los objetivos para la reincorporación económica es “promover procesos de transformación de las formas de organización de la reproducción social y la economía del cuidado” (Comisión de Mujer, 2017, p. 14).

Si bien algunas necesidades de las mujeres exguerrilleras han podido apoyarse en proyectos de cooperación, es claro que existen agendas concretas, con perspectivas de enfoque de género y feminismos diferentes, que terminan afectando la colectividad y los procesos políticos propios de las mujeres en reincorporación. El diálogo con cooperación, entonces, representa también desafíos para que se respete y atienda la visión feminista insurgente de las exguerrilleras que se ha construido alrededor del enfoque de género y diversidades.

El acceso a la tierra tendría también impactos diferenciados sobre las exguerrilleras, pues el territorio es generalmente entendido por las mujeres como el sostén de la vida colectiva. Las mujeres campesinas no buscan una titularidad individual desde el deseo de la propiedad privada, sino desde la posibilidad de garantizar la vida de ellas y la de los suyos. En este sentido, la lucha de las mujeres por la tierra se vuelve central en la reincorporación en tanto representa la posibilidad de garantizar la reproducción de la vida, el arraigo y el fortalecimiento de los vínculos que se vieron fragmentados o suspendidos por motivos del conflicto.

La tierra significa también para ellas (y para ellos) la posibilidad de transitar por los territorios en condiciones seguras, acceder a servicios de saneamiento básico y salud, realizar su ejercicio político, ser ciudadanas autónomas, producir alimentos para el autoabastecimiento y compartir su conocimiento con las comunidades, con quienes comparten la vida en los territorios. Hay también una clara demanda por parte de las exguerrilleras de participar en actividades relacionadas con la protección de la naturaleza, la biodiversidad y el territorio, pues reconocen los impactos derivados del extractivismo, de los monocultivos y la deforestación (Conclusiones Primer Encuentro, 2019).

En cuanto al suministro de una renta básica y de alimentos para algunos colectivos de la FARC, se considera que estos programas han afectado, sin duda, el desarrollo de los procesos cooperativos y sus proyectos productivos. Para algunos, sin estas ayudas, el cumplimiento de muchas de las tareas orientadas a la organización de las cooperativas no hubiera sido posible. Para otros, aunque no es la generalidad, estos subsidios, como política asistencialista del Estado, generan una dependencia nociva del mismo.

Los proyectos que tienen apoyo externo, ya sea del Estado o de cooperación internacional, resultan fortalecidos en tanto se aumenta la posibilidad de adquirir insumos agropecuarios, semillas, herramientas, arriendo de tierras y compra de maquinaria agrícola, que efectivamente elevan el nivel de productividad de los proyectos. Sin embargo, la ayuda foránea, por un lado, restringe la vocación productiva de la gente en tanto implica la aprobación de ciertos procedimientos, normas, estándares y lógicas ajustadas al Estado o a la cooperación internacional; y por otro, involucra actores que difícilmente conocen el territorio, la cultura, la geografía de las poblaciones beneficiarias y terminan desconociendo los procesos sociales ya construidos. Por el contrario, en los proyectos autogestionados, las y los reincorporados han fortalecido sus propios procesos de toma de decisiones, el trabajo colaborativo y de gestión autónoma, a la vez que han estrechado más los lazos con las comunidades.

A pesar de las críticas, la cooperación internacional ha apoyado también el desarrollo de iniciativas de cuidado y es vista como testigo del avance paupérrimo de la reincorporación y que contrasta con las posturas oficiales del Estado. Sandra Talaga, exguerrillera y delegada de género de Ceprodet, nos comparte su visión:

[...] cooperación internacional nos ha apoyado mucho, de una u otra forma han estado ahí, nos han asesorado, [...] han estado como pendientes del proceso [...]. Para mí, ha sido una ayuda que nos han dado porque realmente cuando se dicen, por ejemplo, a veces en entrevistas, “que no, que todo está bien, que todo está, mejor dicho, full”, ellos han dicho, “no, aún nos falta en el proceso, vamos en la fase uno en el proceso de reincorporación”... o sea, ellos dan a entender que todavía nos falta. (Cuestionario personal, 15 de marzo del 2020)

Si bien la reincorporación es un proceso enfocado en garantizar condiciones de vida para la población exguerrillera, es claro que su éxito no es ajeno a la implementación de la totalidad del AFP. Así, temas como el fondo de tierras, el mejoramiento de infraestructura productiva, el acceso a sistemas justos de comercialización, la garantía de la seguridad física y jurídica, y demás medidas concretas del Acuerdo, son fundamentales para un exitoso proceso integral de reincorporación.

Conclusión

Para responder la pregunta de investigación, se han explorado nueve obstáculos que han impedido el desarrollo esperado del proceso de reincorporación económica de las y los exguerrilleros, siendo estos categorizados en tres ámbitos: los obstáculos cuya responsabilidad recae en el Gobierno colombiano y su gestión con cooperación internacional (A, B, D, E, F, G, H); los obstáculos que recaen en las condiciones estructurales del sistema económico del país (C) y las dificultades que corresponden a las capacidades propias de la población en reincorporación y a la agencia de sus propias coordinaciones (E, I).

Por su parte, lo que se llamó “reacción a la perfidia”, tiene que ver con la agencia que existe desde la población exguerrillera orientada a desarrollar su proceso de reincorporación. Los formuladores de políticas y de programas para la reintegración de excombatientes a la vida civil (reincorporación en el caso colombiano) en situaciones de posconflicto (posacuerdo en el caso colombiano), generalmente no involucran a las y los reincorporados, considerándolos como simples receptáculos de subsidios y cooperación, y, en general, de “intervenciones para la construcción de una paz [neo]liberal” (Ramnarain, 2013, p. 30). En Colombia, el actual modelo presentado en la Ruta de Reincorporación del Gobierno nacional desprecia la necesidad y utilidad de la reincorporación colectiva e instrumentaliza a las y los exguerrilleros, convirtiendo los objetivos integrales de reincorporación en meras listas de chequeo, y el ejercicio de construcción de paz en un problema netamente administrativo. Así, lo que debería ser un proceso colectivo integrado al desarrollo de todos y cada uno de los demás puntos del Acuerdo, pasó a convertirse en una réplica de las anteriores versiones de rutas de reintegración, que en ningún momento tuvieron la misma filosofía.

Recientemente, con lo que se ha llamado “giro local” (Mac Ginty y Richmond, 2013), han reflexionado sobre la necesidad de cambiar este enfoque tradicional “desde arriba” a partir de evidencias en campo, como la que se presenta en este trabajo, donde las cooperativas han agenciado su proceso de reincorporación —a pesar del incumplimiento sistemático del Estado en la implementación del AFP— desarrollando algunas experiencias autónomas, pero también escenarios “híbridos” de construcción de paz (Mac Ginty, 2010, 2011; Richmond, 2011), donde el Estado, los cooperantes y la población en reincorporación aportan en la construcción del proceso.

Es importante resaltar que, en la configuración de esta reincorporación *desde abajo*, el carácter comunitario de este proceso provino más de la necesidad de continuar trabajando de manera colectiva en los territorios —como característica heredada de la insurgencia—, que como una orientación política de los dirigentes del partido. En la práctica, trabajar de forma colectiva mejora las condiciones de seguridad y de trabajo y fomenta ejercicios reales y cotidianos de solidaridad. Por otro lado, la histórica influencia de la guerrilla en ciertos territorios donde existían procesos de gobernanza rebelde (Cortés, 2017) ha permitido la continuación de redes de apoyo, que han dotado a las cooperativas de valiosas herramientas para el desarrollo de sus iniciativas productivas de mejor manera que el apoyo estatal y la cooperación internacional.

Se evidenció también cómo la cooperación foránea, sea estatal o internacional, no ha tenido en cuenta a las cooperativas en el diseño, formulación, implementación y administración de los recursos de los distintos proyectos, convirtiéndose este en un escenario más de paz neoliberal que se subordina a la experiencia

internacional y a los centros metropolitanos (Richmond, 2011), quitando protagonismo a los territorios. Sin embargo, la cooperación internacional ha ofrecido un escenario a las mujeres para fortalecer sus procesos y capacidades, financiar y desarrollar sus iniciativas, y garantizar un acompañamiento. Es notable que el vacío político, económico, social y técnico que el Estado deja, es copado por las agencias de cooperación, con quienes las y los reincorporados pueden posicionar su agenda de trabajo, e incluso, intercambiar experiencias. La cooperación internacional, entonces, resulta funcional al desentendimiento del Estado neoliberal en la medida que termina asumiendo sus responsabilidades y la garantía de derechos de la población en reincorporación.

En las actuales condiciones macroeconómicas, la posibilidad limitada de éxito financiero de las cooperativas en el desarrollo de proyectos productivos, exclusivamente orientados al mercado, no implica que la economía solidaria esté en crisis; por el contrario, implica que Ecomún y sus cooperativas (e incluso, otras organizaciones sociales), que se construyen desde abajo, podrían explorar una mayor diversidad de prácticas de economía solidaria —más allá de las soluciones orientadas al mercado—. Para esto, es clave involucrarse de una manera estratégica en la producción de alimentos y servicios para el autoconsumo como medida básica y prioritaria, buscando, tal vez, una versión emancipadora de la paz, antes que continuar creyendo en los vendedores de humo —propios y foráneos— de la reincorporación, que vislumbran escenarios de grandes negocios en la compleja atmósfera neoliberal de la economía colombiana.

Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (2017). Alto Comisionado para la Paz. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). (2019, 24 de diciembre). *Resolución 4309*. https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_4309_de_2019_arn.aspx#/
- Campbell, S., Chandler, D. y Sabaratnam, M. (2011). The politics of liberal peace. En S. Campbell, D. Chandler y M. Sabaratnam (eds.), *A liberal peace?: The problems and practices of peacebuilding*. Zed Books Ltd.
- Cavallero, L., y Gago, V. (2019). *Una lectura feminista de la deuda*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- Comisión de Mujer, Género y Diversidades del partido FARC. (2017). *Estrategia integral para la reincorporación de las mujeres de FARC-EP*.

- Comisión de Mujer, Género y Diversidades del partido FARC. (2019). *Conclusiones Primer Encuentro Nacional de Mujeres y Diversidades Farianas por la transformación de Colombia*
- Congreso de Colombia (1994, 3 de agosto). *Ley 160*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-160-de-1994.pdf>
- Cortés, J. (2017). *The FARC-EP: Beyond the rifles, reaching the hearts of the Colombian peasants*. (Tesis de maestría, Wageningen University). Repositorio institucional WUR. <http://edepot.wur.nl/464324>
- Giraldo, C. (2017). La economía popular carece de derechos sociales. *Economía popular desde abajo*. Ediciones Desde Abajo.
- Mac Ginty, R. (2010). Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace. *Security Dialogue*, 41(4), 391-412. <https://doi.org/10.1177/0967010610374312>
- Mac Ginty, R. (2011). Hybrid peace: How does hybrid peace come about. En S. Campbell, D. Chandler y M. Sabaratnam (eds.), *A liberal peace?: The problems and practices of peacebuilding* (pp. 763-783). Zed Books Ltd.
- Mac Ginty, R., y Richmond, O. (2007). Myth or reality: Opposing views on the liberal peace and post-war reconstruction. *Global Society*, 21(4), 491-497, doi: 10.1080/13600820701562710
- Mac Ginty, R., y Richmond, O. (2013). The local turn in peace building: A critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783. doi: 10.1080/01436597.2013.800750
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018, 4 de mayo). *Decreto 756*. https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/normativas/decreto_756_de_2018_-_dotacion_de_tierras.pdf
- Naciones Unidas. (2020, 26 de junio). *Informe del Secretario General de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf>
- Paris, R. (2011). Critiques of liberal peace. En S. Campbell, D. Chandler y M. Sabaratnam (eds.), *A liberal peace?: The problems and practices of peacebuilding* (pp. 31-51). Zed Books Ltd.
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 29 de mayo). *Decreto-Ley 902*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2018, 4 de mayo). *Decreto 758*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=86283

- Pugh, M. (2011). Local agency and political economies of peacebuilding. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 11(2), 308-320. doi: 10.1111/j.1399-6576.2011.01113.x
- Ramnarain, S. (2013). The political economy of peacebuilding: The case of women's cooperatives in Nepal. *The Economics of Peace and Security Journal*, 8(2). <http://dx.doi.org/10.15355/epsj.8.2.26>
- Richmond, O. (2005). Understanding the liberal peace. Paper presented at Experts' Seminar on "Transformation of War Economies", 16-18 June, University of Plymouth.
- Richmond, O. (2010). Resistance and the post-liberal peace. *Millennium*, 38(3), 665-692.
- Richmond, O. (2011). *A post-liberal peace*. Routledge.
- Sabaratnam, M. (2011). The liberal peace? An intellectual history of international conflict management. 1990-2010. En S. Campbell, D. Chandler y M. Sabaratnam (eds.), *A liberal peace?: The problems and practices of peacebuilding* (pp. 13-30). Zed Books Ltd.
- Se embolata adjudicación de tierras para las Farc. (2018, 7 de mayo). *Verdad Abierta*. <https://verdadabierta.com/se-embolata-la-adjudicacion-de-tierras-para-la-farc/>

Reparación a las víctimas, una problemática sin respuesta desde el ordenamiento¹

Lida Buitrago Campos*

1 Este capítulo se basa en investigaciones previas realizadas de manera conjunta con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), suboficina de Mocoa, con el apoyo de la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas y la Gobernación del Putumayo. La primera investigación analizó la situación de los asentamientos informales de población víctima, con el fin de incorporarlos al plan de ordenamiento; en una segunda se analizó qué caminos tendría la administración municipal para enfrentar la legalización de los asentamientos de población víctima que son 50 % de la población del municipio. Esto conllevó identificar la situación de las víctimas en el contexto nacional y las limitantes que poseen para su reparación, siendo el objetivo de esta nueva investigación, respondiendo a las limitantes que tenemos desde el orden municipal en reparar para conseguir la paz.

* Docente de la Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias del Hábitat, Bogotá; arquitecta de la Universidad de La Salle; Magíster en Restauración Arquitectónica de la Universidad de Valladolid; Doctora en Ordenamiento Territorial y Planeamiento Urbano de la Universidad de Valladolid; docente de tiempo completo de la Universidad de La Salle y consultora de entidades públicas y privadas. Correo institucional: lbuitrago@unisalle.edu.co. Correo personal: aesteban08@gmail.com, <http://orcid.org/0000-0002-9846-4887>.

Introducción

La guerra en Colombia lleva sesenta años y en el proceso de justicia transicional llevamos nueve y estamos iniciando la reparación de las víctimas, la reincorporación de los victimarios y el desequilibrio socioeconómico urbano-rural sigue sin saldarse. Pero en los catorce años que han transcurrido desde la Ley 387 de 1997 hasta la Ley 1448 del 2011, los avances en la reparación y llegar a la cesación de la vulnerabilidad y debilidad manifiesta, la Corte Constitucional en la Sentencia 588 del 2019 establece que solo se han reparado el 10 % de las víctimas. Por tal razón, este capítulo aborda los departamentos que poseen más municipios con más de 50 % de su población víctima y analiza los avances en su reparación a través de los planes de desarrollo en la vigencia 2016-2019. Esta población debe estar caracterizada por la Unidad de Víctimas y deben poseer algún proceso de reparación. Desde el orden municipal, los planes de ordenamiento deben identificar el tipo de población que posee y las características de esta, como el suelo donde se encuentran ubicados. Situación que corroboraremos en los departamentos y municipios seleccionados para este análisis.

Marco teórico

En el caso particular de Colombia, donde se ha desarrollado un conflicto interno, que llevó al desplazamiento de 8 944 137 personas (datos de junio del 2020), surge el concepto de víctima:

Art 3. *Víctimas*. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de 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 interno. (Congreso de la República, Ley 1448 del 2011)

En función de la reparación, Rincón (2013) hace referencia a “[...] cuando se produce una violación de derechos humanos [...] las víctimas tienen derecho a un recurso judicial efectivo que les garantice su derecho a la justicia, a la verdad, a la reparación y a las garantías de no repetición” (p. 35); esto establece que el Estado tiene el deber y la obligación de restablecer los derechos que han sido vulnerados a estas personas. La reparación, como lo define Gómez y Márquez (2018): “[...] adquieren especial relevancia las formas de reparación no pecuniarias, que han de obedecer a la manera cómo el daño irradia sus efectos nocivos en la órbita material e inmaterial de quien lo padece” (p. 219), asumiendo que la reparación no solo es económica, sino que también involucra otros elementos sociales, físicos y que se configuran a través del hábitat.

La reparación integral emerge del reconocimiento estatal del conflicto armado, ubicando en el centro de los procesos a las víctimas, a partir de procesos de reparación individual y colectivas, integrando componentes de orden material, no material y simbólicos (Echavarría e Hineostroza, 2016, p. 131). Esto se refleja en un territorio que debe garantizar las mejores condiciones habitacionales y una integración local como proceso para el restablecimiento de sus derechos.

Metodología

Basada en las investigaciones previas realizadas en el municipio de Mocoa, Putumayo, donde se identificó que no se encuentra caracterizada la población víctima y aunque hay avances, el porcentaje de reparación es bajo. Este es el punto de partida para analizar si municipios de similares características o superiores han avanzado de la misma forma. Por tal razón, se analizaron ocho departamentos (Antioquia [14], Bolívar [8], Cesar [6], Norte de Santander [7], Sucre [7], Chocó [5], Nariño [4] y Putumayo [4]) que son los que poseen mayor número de municipios en Colombia con más del 50 % de su población víctima, según la cifra de víctimas a enero del 2020. Estas cifras oficiales se comparan con las del DANE (2005) y Sisbén (2020), para verificar su relación o incongruencias. Posteriormente, estas cifras se compararon con los planes de desarrollo 2016-2019 de los municipios seleccionados; también se identificó la referencia sobre las víctimas y los avances que se enuncian en el tema de reparación. Asimismo, se analizaron los presupuestos oficiales para el 2018, donde se trabajaron cuatro índices (autofinanciamiento, capacidad de endeudamiento, esfuerzo fiscal y respaldo a la deuda) para identificar su capacidad de financiamiento o autofinanciamiento como base para cubrir las necesidades de la población base y de su capacidad en la reparación a las víctimas.

Avances en el tema de víctimas. Planes de desarrollo 2016-2019 y su relación con las cifras oficiales

La Corte Constitucional en la Sentencia 588 del 5 de diciembre del 2019, definió que hasta el momento solo se encuentran reparadas el 10 % de las víctimas; con lo cual reflexionamos: ¿cuál es la realidad de las víctimas al 2020?, según las cifras, a enero del 2020 de la Unidad de Reparación de las Víctimas, con el censo oficial del 2005, ocho departamentos de Colombia se identifican que poseen municipios entre el 50 %-100 % de su población víctima.

En el caso de Antioquia, posee catorce municipios, en los cuales se comparan las cifras oficiales del DANE, Sisbén y los datos de la Unidad de Víctimas (véase tabla 1).

Tabla 1. Población Antioquia

Dpto. Antioquia	Municipio	Censo 2005 total	Sisbén enero 2020	Proyección 2015, 2018*	Víctimas enero 2020	Porcentaje (%)
1	Nariño	15 579	10 293	17 291	7983	46,16
2	Uramita	8304	7129	*86 899	4397	61,67
3	Ur Rao	38 923	30 671	44 648	21 287	47,67
4	Dabeiba	24 084	20 326	23 378	16 045	68,63
5	Betulia	16 725	17 570	17 542	10 860	61,90
6	Argelia	10 091	8229	8699	7310	84,03
7	Peque	9621	8086	11 064	6892	62,29
8	San Carlos	15 826	15 199	16 064	14 083	87,66
9	San Rafael	13 530	14 979	12 980	12 394	95,48
10	Vigía del Fuerte	5487	8500	5586	4937	88,38
11	Alejandro	3816	4485	3466	3505	101,12
12	Granada	9789	9959	9858	10 684	92,27
13	Cocorná	15 119	17 291	14 972	15 403	102,87
14	San Luis	11 009	15 421	13 402	12 594	93,97

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019, datos DANE 2015, datos Sisbén enero 2020, Unidad para la Reparación a las Víctimas enero 2020. Elaboró Lida Buitrago (2020).

Los municipios seleccionados se encuentran dentro de un rango de víctimas entre el 46,16 % y 102,87 %, estos datos se comparan con los datos de proyección del DANE al 2015. Estas proyecciones pueden variar, pero se evidencia un crecimiento con respecto a la población del censo del 2005; al compararlas con la base del Sisbén, vemos un incremento significativo en los municipios de San Carlos, Vigía del Fuerte, Cocorná y San Luis. Es importante evidenciar que estas cifras son las que trabajaron los municipios para la elaboración de los planes de desarrollo en el periodo 2016-2019, según datos de las alcaldías; solo en el caso de Uramita se toman las proyecciones al 2018, por no encontrarse los planes de ese periodo, pero se evidencia en estas proyecciones inconsistencias en menor número de población.

Tabla 2. Víctimas Antioquia

Dpto. Antioquia	Municipio	Población víctima 2015	Educación	Salud	Vivienda	Ingresos	Enfoque diferencial
1	Nariño	3887	Matricu- lados	14 %	49 propia y 51 otro	4 % posee	Adulto mayor 48 % 3 % disca- pacidad Mujer cabeza 47 % urbana, 14 % rural
2	Uramita						
Dpto. Antioquia	Municipio	Población víctima 2015	Educación	Salud	Vivienda	Ingresos	Enfoque diferencial
3	Urrao						
4	Dabeiba						
5	Betulia	11 664		7307 Sisbén 28 excepción 741 contribu- tivo	Propia 343 Retorno indi- vidual 1089		12 indígenas 2 gitanos 11 afrodes- cendientes 2 raizales 155 discapacidad
6	Argelia	3000	10 %		82 subsidi- os	4 proyectos	
7	Peque	1573 familias					
8	San Carlos	8000		8626			
9	San Rafael	14 363					
10	Vigía del Fuerte						Casa mujer víctima
11	Alejandro	3899	95 %	95 %	116 retornos y reubi- cación	Tiendas paz	
12	Granada						
13	Cocorná	14 943		70 %	28 % apta		40 personas
14	San Luis	10 337 caracterizada 94,35 %			650 subsidi- os 400 títulos 5 predios		

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Nariño, Betulia, Argelia, Peque, San Carlos, San Rafael, Vigía del Fuerte, Alejandro, Cocorná, San Luis). Elaboró Lida Buitrago (2020).

En todos los planes de desarrollo se habla sobre las víctimas y los hechos victimizantes, se evidencia en un alto porcentaje sobre el tema de las minas antipersonas, pero solamente cinco de los catorce identifican los avances que tienen sobre las víctimas, algunos solo evidencian el número. En los casos de Argelia y Alejandría se mencionan los planes de retorno y reubicación, pero solo se enuncia; en cuanto a San Luis, se refiere que tiene caracterizado el 94,35 % de esta población, que han adquirido cinco predios para estas familias y que han entregado 400 títulos y que se encontraban en trámite 650 subsidios de vivienda; Argelia también menciona 82 subsidios de vivienda; en cuanto a Betulia, establece las personas que viven en casa propia y se identifican retornos.

Con relación a la educación y la salud en los municipios que poseen datos (véase tabla 2), se encuentra entre 70 %-95 % de cubrimiento; desde los medios de vida en Argelia se mencionan que poseen cuatro proyectos productivos y en Alejandría se menciona el proyecto de tiendas de paz. En función con las minorías étnicas, mujer cabeza de hogar, adulto mayor, discapacidad, se encuentra detallado en el municipio de Nariño y se menciona en Cocorná que son 40 personas y en Vigía del Fuerte hace referencia de una casa para la mujer víctima.

Tabla 3. Población Bolívar

Dpto. Bolívar	Municipio	Censo 2005 total	Sisbén enero 2020	Proyección 2015, 2018*	Víctimas enero 2020	Porcentaje (%)
1	Tiquisio	18 786	23 146	20 874	9871	47,28
2	Altos de Rosario	11 357	11 017	*10 972	6447	58,75
3	San Juan Nepomuceno	23 727	42 471	*36 874	19 934	54,05
4	Achí	19 644	24 901	*24 352	13 562	55,69
5	Carmen de Bolívar	67 952	80 742	*70 131	51 932	74,04
6	Zambrano	11 110	13 391	12 216	8510	69,66
7	San Jacinto	21 593	29 887	21 536	17 750	82,42
8	Córdoba	13 113	17 419	*15 960	11 203	70,19

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Tiquisio, Altos de Rosario, San Juan Nepomuceno, Achí, Carmen de Bolívar, Zambrano, San Jacinto, Córdoba), datos DANE 2015, datos Sisbén enero 2020, Unidad para la Reparación a las Víctimas enero 2020. Elaboró Lida Buitrago (2020).

En el caso de Bolívar se encontraron los planes de desarrollo de 2016-2019 de los municipios de San Jacinto y Zambrano; por eso, los datos de población de los otros municipios son las proyecciones para el 2018, encontrándose disminución de la población con respecto a los datos del 2005. El municipio de Achí aumentó de manera considerable, con un incremento de 4000 personas. Al observar los datos del Sisbén con las proyecciones del DANE en el municipio de San Juan Nepomuceno, vemos un incremento de 5000 personas; en San Jacinto se aumentó en 8000 personas; como en Antioquia, queda la duda de las incongruencias de las proyecciones. Con relación a la población víctima el municipio de Tiquisio, posee el 47,28 % de víctimas, siendo el mínimo y el máximo San Jacinto con 82,42 % (véase tabla 3).

Tabla 4. Víctimas Bolívar

Dpto. Bolívar	Municipio	Población víctima 2015	Educación	Salud	Vivienda	Ingresos	Enfoque diferencial
1	Tiquisio						
2	Altos de Rosario						
3	San Juan Nepomuceno						
4	Achí						
5	Carmen de Bolívar						
6	Zambrano	11 525					1606 indígenas 1975 afrodescendientes 1 palenque 1 raizal
7	San Jacinto	18 742				Procesos restitución 1127	33 indígenas 1 palenque 1 gitano 3512 afrodescendientes 26 raizales Discapacidad 313
8	Córdoba						

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Zambrano, San Jacinto). Elaboró Lida Buitrago (2020).

Los planes de desarrollo 2016-2019 se refieren a la población víctima en los dos municipios encontrados: San Jacinto y Zambrano (véase tabla 4); se identifica una caracterización de la población, pero no se evidencian proyectos puntuales para esta población, aunque en el caso de San Jacinto se establece una descripción de la problemática que generaron las víctimas. El plan de desarrollo Bolívar se establece en seis subregiones de desarrollo económico y social: Dique, Depresión Momposina, Magdalena Medio, La Loba (Altos de Rosario), Montes de María (El Carmen de Bolívar, San Juan Nepomuceno, Zambrano), Mojana (Tiquisio, Achí). En estas subregiones, evidencian dentro del diagnóstico general el tema de las víctimas, pero no se encuentran datos que nos den un parámetro de los municipios seleccionados por el número de víctimas, ni los avances en estos temas.

En el departamento de Norte de Santander identificamos siete municipios que están dentro del 50 %-100 % de su población víctima; solo se encontraron los planes de desarrollo 2016-2019 de cuatro de los municipios, en los que se retomaron los datos de población del 2015 y los otros municipios se tomaron las proyecciones del 2018 (véase tabla 5).

Tabla 5. Población Norte de Santander

Dpto. Norte de Santander	Municipio	Censo 2005 total	Sisbén enero 2020	Proyección 2015, 2018*	Víctimas enero 2020	Porcentaje (%)
1	Teorama	17 523	17 634	21 524	10 038	46,63
2	Convención	16 605	20 243	13 296	10 180	76,56
3	La Playa	8395	8166	8546	5157	60,34
4	San Calixto	12 581	9878	*12 011	8091	67,36
5	Tibú	34 773	57 662	36 502	23 028	63,08
6	Hacarí	10 121	10 451	10 657	9016	84,60
7	El Tarra	10 772	21 434	10 957	11 356	103,64

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Teorama, Convención, La Playa, San Calixto, Tibú, Hararí, El Tarra), datos DANE 2015, datos Sisbén enero 2020, Unidad para la Reparación a las Víctimas enero 2020. Elaboró Lida Buitrago (2020).

Con respecto a las proyecciones del 2018, vemos una disminución de la población en el caso de los municipios de La Playa y San Calixto. Al realizar una comparación entre la población y el Sisbén, vemos mayor número en el municipio de Convención; en el caso de Tibú se duplica con respecto al Sisbén y lo mismo le sucede a El Tarra. La diferencia de las cifras da como base una proporción menor

con respecto de las víctimas que se soporta con las cifras de población total, por tal razón encontramos que el municipio de menor rango es Teorama con 46,63 % y el más alto es El Tarra con 103,64 % (véase tabla 6).

Tabla 6. Víctimas Norte de Santander

Dpto. Norte de Santander	Municipio	Población víctima 2015	Educación	Salud	Vivienda	Ingresos	Enfoque diferencial
1	Teorama	7449					Mujeres 42
2	Convención	7729	Incluidos	3167	Propia 1129 Mejoramiento 350 Predios legalizados 155, sin legalizar 186	27 micro empresas	Indígenas 44 Afrodescendientes 29 Raizales 7 Gitanos 2 Palenquero 1 Discapacidad 95
3	La Playa	4291			1021 retornados		
4	San Calixto	12 011					
5	Tibú	3798				13 asociaciones	500 tercera edad
6	Hacarí	8253	1787 Sin escolarizar 655	997	Retorno 300		Discapacidad 75 Adulto mayor 536
7	El Tarra	3050		739		Trabajo 484	Adulto mayor 452 Discapacidad 183

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Teorama, Convención, La Playa, San Calixto, Tibú, Hararí, El Tarra). Elaboró Lida Buitrago (2020).

Según los datos sobre víctimas en los planes de desarrollo 2016-2019, la información en cifras más completa es Convención; en el caso de Teorama se encuentran 42 mujeres cabeza de hogar, en Tibú se reitera en varios momentos del plan de desarrollo sobre la violencia sexual en menores de edad, siendo uno de los temas propuestos a mejorar; también se identifican 500 personas víctimas de la tercera

edad y se identifican 13 asociaciones de población víctima. En el municipio de El Tarra solo se encuentran 739 personas en el sistema de salud, y 484 personas están trabajando y en el enfoque diferencial, identifican 452 adultos mayores, personas con discapacidad 183 (véase tabla 6).

En el departamento de Sucre se identifican siete municipios con un rango de población víctima entre el 50 %-100 %, encontrándose en menor rango el municipio de Guaranda de 44,53 %, el más bajo, y el más alto Chalán, 97,49 % (véase tabla 7).

Tabla 7. Población Sucre

Dpto. Sucre	Municipio	Censo 2005 total	Sisbén enero 2020	Proyección 2015, 2018*	Víctimas enero 2020	Porcentaje (%)
1	Guaranda	15 498	19 127	*17 713	7889	44,53
2	Los Palmitos	19 315	26 489	19 257	11 254	58,44
3	Tolú Viejo	18 955	26 188	18 897	11 419	53,51
4	Buena Vista	8962	11 944	9552	6655	69,67
5	Ovejas	21 658	28 463	21 091	18 103	85,83
6	Chalán	4188	5458	4466	4354	97,49
7	Coloso	6214	8689	8623	5838	67,70

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Guaranda, Los Palmitos, Tolú Viejo, Buena Vista, Ovejas, Chalán, Coloso), datos DANE 2015, datos Sisbén enero 2020, Unidad para la Reparación a las Víctimas enero 2020. Elaboró Lida Buitrago (2020).

Como sucede en los departamentos anteriores, se identifican incrementos del número de personas del Sisbén con respecto a las proyecciones del DANE, como es el caso de Los Palmitos que se incrementa en 10 000 personas y Ovejas con 7000, dejando dudas con respecto a la población, esto también modifica las proporciones con respecto a las víctimas al 2020 con respecto a los datos del 2015 de los planes o de las proyecciones del 2018.

Tabla 8. Víctimas Sucre

Dpto Sucre	Municipio	Población víctima 2015	Educación	Salud	Vivienda	Ingresos	Enfoque diferencial
1	Guaranda						
2	Los Palmitos	4498				Asociaciones 39	Mujeres cabeza 58 Adultos mayores 250 Discapacidad 745
3	Tolú Viejo	9500	100 %	98,48 %	85 subsidios 101 legales 132 procesos 4452 retornos	Asociaciones 4 (agricultura y explotación arena)	Discapacidad 311 Mujeres cabeza 589
4	Buena Vista	7073					
5	Ovejas	17 487		16 992	27 subsidios 14 planes de retorno y 2 aprobados 3 planes de reparación colectiva		
6	Chalán	5575					Gitanos 5 Indígenas 55 Afrdescendientes 137
7	Coloso	6414			66 subsidios 43 legalizadas 55 subsidios proceso Retornos 4832 Planes retornos 7 Reparaciones colectivas 4		

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Los Palmitos, Tolú Viejo, Buena Vista, Ovejas, Chalán, Coloso). Elaboró Lida Buitrago (2020).

En este departamento se identifican planes de retorno y reparación colectiva en los municipios de Tolú Viejo, Ovejas y Coloso; en cuanto a la generación de ingresos, se identifican asociaciones de víctimas en Palmitos y Tolú Viejo, solo en este se menciona que hacen trabajos de agricultura y extracción de arena. En cuanto al enfoque diferencial se encuentra una caracterización en Palmitos, Tolú Viejo y Chalán. Existe un tema reiterativo en los planes y se refiere al reclutamiento de menores (véase tabla 8).

En el departamento del Cesar se identifican seis municipios con más del 50 % de población víctima, donde el rango más bajo es de 55,11 % y el más alto 76,05 %. Solo en cinco de estos municipios en los planes de desarrollo 2016-2019 se mencionan sobre las víctimas, exceptuando el caso de San Diego (véase tabla 9).

Tabla 9. Población Cesar

Dpto. Cesar	Municipio	Censo 2005 total	Sisbén enero 2020	Proyección 2015	Víctimas enero 2020	Porcentaje (%)
1	Agustín Codazzi	53 969	61 833	50 829	28 014	55,11
2	La Jagua de Ibirico	22 082	41 693	22 282	12 847	57,65
3	San Diego	13 772	26 599	13 376	8202	61,32
4	Curumaní	27 560	41 864	24 367	18 173	74,58
5	Becerril	13 941	22 497	13 453	9610	71,43
6	Pailitas	15 902	22 636	17 166	13 055	76,05

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, San Diego, Curumaní, Becerril, Pailitas), datos DANE 2015, datos Sisbén enero 2020, Unidad para la Reparación a las Víctimas enero 2020. Elaboró Lida Buitrago (2020).

Al comparar los datos del censo del 2015 que se encontraba en los planes de desarrollo con los datos del Sisbén, se ha incrementado de manera significativa el número de personas, como el aumento de las víctimas de estos municipios. En estos planes de desarrollo 2016-2019, también se hace referencia sobre la población reinsertada, como sucede en los otros planes donde se mencionan los objetivos de desarrollo sostenible, pero sin mucha profundidad al respecto; ese enfoque posiblemente fue un lineamiento nacional, sin una reflexión del tema de forma específica sobre la problemática en particular.

Tabla 10. Población Sucre

Dpto. Sucre	Municipio	Población víctima 2015	Educación	Salud	Vivienda	Ingresos	Enfoque diferencial
1	Agustín Codazzi	29 951				10 iniciativas productivas	
2	La Jagua de Ibirico	9296				13 organizaciones 150 unidades de negocios	Afrodescendientes 464 Indígenas 108 Gitanos 12 Raizales 5
3	San Diego						
4	Curumaní	18 736					
5	Becerril	10 319					
6	Pailitas	14 723					Afrodescendientes 84 Indígenas 37 Gitanos 14 Raizales 14 586

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, Curumaní, Becerril, Pailitas). Elaboró Lida Buitrago (2020).

Según los avances en los temas específicos de salud, educación, vivienda, se citan generalidades del municipio de Sucre, pero no se especifica de forma particular con respecto a las víctimas (es posible por el alto porcentaje de población). Solo en los casos de La Jagua de Ibirico y Pailitas se caracteriza de manera particular a esta población víctima. Desde la generación de ingresos se mencionan actividades productivas en Agustín Codazzi y La Jagua de Ibirico. De forma generalizada, en todos los planes se mencionan en las metas de mejorar en el tema de víctimas, pero solo se podrá evaluar con respecto a las cifras de los planes que están en construcción en estos momentos (véase tabla 10).

En el departamento de Chocó se identifican cinco municipios con el porcentaje más bajo de víctimas: de 52,77 % y el más alto de 77,63 % (véase tabla 11).

Tabla 11. Población Chocó

Dpto. Chocó	Municipio	Censo 2005 total	Sisbén enero 2020	Proyección 2015	Víctimas enero 2020	Porcentaje (%)
1	Bojayá	9941	9041	10 099	6522	64,58
2	Carmen del Darién	5111	6261	5505	4274	77,63
3	Quibdó	112 886	124 620	115 711	61 063	52,77
4	Sipí	3481	3836	3466	1920	55,39
5	Riosucio	14 323	26 735	28 832	20 402	70,76

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Bojayá, Carmen del Darién, Quibdó, Sipí, Riosucio), datos DANE 2015, datos Sisbén enero 2020, Unidad para la Reparación a las Víctimas enero 2020. Elaboró Lida Buitrago (2020).

Con respecto a las proyecciones dadas en los planes para el 2015, los datos del Sisbén identifican una disminución de 1000 personas en Bojayá; en cuanto a los otros municipios se identifica un pequeño incremento.

Tabla 12. Víctimas Chocó

Dpto. Chocó	Municipio	Población víctima 2015	Educación	Salud	Vivienda	Ingresos	Enfoque diferencial
1	Bojayá	8021			100 sin culminar	4 proyectos productivos	Afrodescendientes 3266 Indígenas 1089
2	Carmen del Darién	5712	114	Subsidiados 1867 Excepciones 9 Contributivos 415	Legalizados predios 10 y sin legalizar 22		Afrodescendientes 699 Indígenas 497 Rom 7 Raizal 1 Discapacidad 92
3	Quibdó	87 109					
4	Sipí	1848					Afrodescendientes 1266 Indígenas 46
5	Riosucio	20 402					Afrodescendientes 123 Indígenas 5 Rom 2 Raizales 71 Palenques 3

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Bojayá, Carmen del Darién, Quibdó, Sipí, Riosucio). Elaboró Lida Buitrago (2020).

Con relación al plan de desarrollo de la capital Quibdó, solo se identifica el número de víctimas, pero no se caracteriza la población. En los casos de Carmen del Darién y Bojayá se identifican avances en temas de legalización y solicitud de subsidios de vivienda, como proyectos productivos. Respecto a Sipí y Riosucio, se limitan a la caracterización de la población víctima (véase tabla 12).

En el departamento de Nariño se encuentran cuatro municipios con más del 50 % de víctimas. En cuanto a las proyecciones de población se tomaron las del 2018, exceptuando en Ricaurte que se encontraba el dato del 2015. Según el rango de víctimas, el más bajo es de 54,74 % y el más alto de 95,13 % (véase tabla 13).

Tabla 13. Población Nariño

Dpto. Nariño	Municipio	Censo 2005 total	Sisbén enero 2020	Proyección 2015, 2018*	Víctimas enero 2020	Porcentaje (%)
1	Taminango	17 218	15 445	*17 854	10 167	56,94
2	El Charco	25 733	25 136	*22 505	15 293	67,95
3	Ricaurte	14 904	17 656	18 666	10 219	54,74
4	Policarpa	13 785	14 087	*9897	9416	95,13

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Taminango, El Charco, Ricaurte, Policarpa), datos DANE 2015, datos Sisbén enero 2020, Unidad para la Reparación a las Víctimas enero 2020. Elaboró Lida Buitrago (2020).

Según las proyecciones del DANE 2018 se observa un incremento de 4000 personas con respecto al Sisbén en el caso del municipio de Policarpa; con relación a Ricaurte, hay una disminución de 1000 personas. En cuanto al municipio del Charco, se ve una disminución con respecto al censo de 2005, generando la duda como sucede en otros municipios con las proyecciones del DANE (véase tabla 14).

Tabla 14. Víctimas Nariño

Dpto. Nariño	Municipio	Población víctima 2015	Educación	Salud	Vivienda	Ingresos	Enfoque diferencial
1	Taminango						
2	El Charco						
3	Ricaurte	34 545			Déficit 36 %	65 organizaciones	Afrodescendientes 84 Indígenas 1715 Rom 8 Raizal 1 Mujeres cabeza 5460
4	Policarpa	3716					Afrodescendientes 177 Indígenas 9 Rom 1

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Ricaurte, Policarpa). Elaboró Lida Buitrago (2020).

En el caso de Nariño, solo contamos con el plan de desarrollo de Ricaurte y Policarpa, en los que se encuentra una caracterización de la población; y en el municipio de Ricaurte se identifican organizaciones de víctimas e identifican el déficit de la vivienda para esta población.

En el departamento de Putumayo, cuatro municipios se encuentran en un rango cercano al 50 % de la población víctima, siendo el rango más bajo de 44,47 % y el más alto de 59,40 % (véase tabla 15).

Tabla 15. Población Putumayo

Dpto. Putumayo	Municipio	Censo 2005 total	Sisbén enero 2020	Proyección 2015, 2018*	Víctimas enero 2020	Porcentaje (%)
1	San Miguel	21 838	17 004	*18 780	9182	48,89
2	Puerto Asís	55 759	64 626	60 792	28 982	47,67
3	Villa Garzón	20 785	25 065	21 215	12 602	59,40
4	Mocoa	35 755	55 272	*56 398	25 085	44,47

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (San Miguel, Puerto Asís, Villa Garzón, Mocoa), datos DANE 2015, datos Sisbén enero 2020, Unidad para la Reparación a las Víctimas enero 2020. Elaboró Lida Buitrago (2020).

Al observar las proyecciones del 2015 y 2018 en los casos de San Miguel y Mocoa con respecto al Sisbén, se ve un incremento de 4000 personas en Puerto Asís y una disminución en el municipio de Mocoa. Con relación a las proyecciones del 2005 y 2015 hay una disminución de población en San Miguel y un incremento en Mocoa (véase tabla 16).

Tabla 16. Víctimas Putumayo

Dpto. Putumayo	Municipio	Población víctima 2015	Educación	Salud	Vivienda	Ingresos	Enfoque diferencial
1	San Miguel						
2	Puerto Asís	30 460			14 barrios caracterizados		
3	Villa Garzón	8748	46 %	28 %		26 % 15 asociaciones víctimas	
4	Mocoa	57 531			Planes de reubicación 3	50 asociaciones	

Fuente: datos de población según plan de desarrollo 2016-2019 (Puerto Asís, Villa Garzón, Mocoa). Elaboró Lida Buitrago (2020).

Capacidad financiera de los municipios de población víctima

En la primera parte analizamos a través de los planes de desarrollo las metas que tenía la población víctima en la vigencia 2016-2019, y encontramos un escenario dispar con relación a los municipios y, a su vez, con los departamentos; se evidencia solo una identificación de esta población y, en algunos casos concretos, avances en planes de retorno y reubicación, situación que nos hace comprobar que las necesidades perduran y que para este periodo solo se encontraban proyectos como propuesta. Pero en esta realidad, como se confronta con los presupuestos que poseen los municipios en sí mismos, pueden abastecer sus necesidades o seguimos una dependencia del estado central. Los presupuestos asignados para el 2018, en algunos casos se tomaron los que se encuentran vigentes o en un número menor en la vigencia del 2017.

Tabla 17. Presupuesto 2018-2019 municipios de Antioquia

Dpto. Antioquia	Municipio	Auto-financiamiento (%)	Respaldo a la deuda (%)	Dependencia transferencias (%)	Recursos propios (%)
1	Nariño	15,69	2,79	81,75	7,05
2	Uramita				
3	Urrao	11,38	1,05	16,04	9,62
4	Dabeiba	26,16	-	8,14	10,96
5	Betulia	0,40	-	30,69	8,34
6	Argelia	14,75	0,44	36,55	3,67
7	Peque	72,34	15,64	-	15,52
8	San Carlos				
9	San Rafael				
10	Vigía del Fuerte	15,53	6,84	26,47	13,00
11	Alejandría	20,76	5,43	85,54	10,38
12	Granada	13,66	2,77	16,04	5,87
13	Cocorná	16,29	1,96	7,58	11,11
14	San Luis				

Fuente: Presupuesto 2018-2019, municipios de Antioquia (Nariño, Urrao, Dabeiba, Betulia, Argelia, Peque, Vigía del Fuerte, Alejandría, Granada, Cocorná). Elaboró Lida Buitrago (2020).

Con base en el presupuesto se identificaron en los municipios seleccionados el índice de autofinanciamiento, su capacidad de endeudamiento con los ingresos que recibe, el tercer indicador si el municipio depende de las transferencias y el último mide el esfuerzo fiscal para financiar con recursos propios. En el caso del departamento de Antioquia, la mayor dependencia de los recursos para su financiamiento lo identificamos en el municipio de Peque que es del 72,34 % y el de menor dependencia es el municipio de Betulia, los otros municipios tienen un autofinanciamiento del 20 %. En cuanto si pueden respaldar con sus recursos, es baja, se encuentra el más alto del 15,64 %-5,43 % y los demás son inferiores al 2 %. La dependencia de las transferencias y las regalías el porcentaje mayor al 80 %, lo identificamos en los municipios de Nariño y Alejandría. En el último indicador de los recursos propios que generan está en el rango de 3,67 %-15,52 % que es bastante bajo y se evidencia la dependencia con los recursos que les da el Estado (véase tabla 17).

Tabla 18. Presupuesto 2018 departamento Bolívar

Dpto. Bolívar	Municipio	Autofinanciamiento (%)	Respaldo a la deuda (%)	Dependencia transferencias (%)	Recursos propios (%)
1	Tiquisio				
2	Altos de Rosario				
3	San Juan Nepomuceno				
4	Achí				
5	Carmen de Bolívar				
6	Zambrano	15,22	-	8,71	10,38
7	San Jacinto	6,35	0,44	-	-
8	Córdoba	11,19	-	7,85	10,84

Fuente: Presupuesto 2018, departamento de Bolívar (Zambrano, San Jacinto, Córdoba). Elaboró Lida Buitrago (2020).

En los municipios de Bolívar solo contamos con los presupuestos de tres; los gastos de funcionamiento solo pueden cubrirlos en un rango inferior al 16 %. En cuanto a su capacidad de endeudamiento, no se identifica en sus presupuestos el saldo a la deuda; solo en el caso de San Jacinto su respaldo es del 0,44 %. La dependencia de las transferencias es inferior al 9 %; en cuanto a la generación de recursos propios está aproximadamente en el 11 % (véase tabla 18).

Tabla 19. Presupuesto 2018 departamento Norte de Santander

Dpto. Norte de Santander	Municipio	Autofinanciamiento (%)	Respaldo a la deuda (%)	Dependencia transferencias (%)	Recursos propios (%)
1	Teorama	12,22	4,39	37,74	6,16
2	Convención				
3	La Playa	10,19	-	51,30	5,51
4	San Calixto				
5	Tibú	11,68	-	23,50	16,09
6	Hacarí	15,70	2,16	77,09	3,06
7	El Tarra	10,69	-	37,60	6,30

Fuente: Presupuesto 2018, departamento de Norte de Santander (Teorama, La Playa, Tibú, Hacarí, El Tarra). Elaboró Lida Buitrago (2020).

En el departamento de Norte de Santander, los municipios seleccionados solo pueden cubrir sus gastos de funcionamiento inferior al 15 %. Como sucede, el departamento anterior no se identifica en los presupuestos el saldo a deuda, por lo cual solo podemos identificar el indicador a los municipios de Teorama y Hacarí que su capacidad de respaldo a la deuda es solamente es inferior al 5 %. La dependencia de las transferencias del Estado se encuentra en el rango de 77,09 %-23,50 %, estableciendo una gran dependencia de estos municipios; por ende, los recursos que generan son inferiores al 3,06 % y la más alta la posee el municipio de Tibú con el 16,09 % (véase tabla 19).

Tabla 20. Presupuesto 2018 departamento de Sucre

Dpto. Sucre	Municipio	Auto- financiamiento (%)	Respaldo a la deuda (%)	Dependencia transferencias (%)	Recursos propios (%)
1	Guaranda				
2	Los Palmitos	6,88	2,22	7,55	3,89
3	Tolú Viejo	15,87	0,39	6,10	17,54
4	Buena Vista	8,67	-	11,56	11,16
5	Ovejas	7,12	-	6,13	7,13
6	Chalán				
7	Coloso				

Fuente: Presupuesto 2018, departamento de Sucre (Los Palmitos, Tolú Viejo, Buena Vista, Ovejas). Elaboró Lida Buitrago (2020).

En los municipios del departamento de Sucre, Tolú Viejo solamente puede cubrir el 15,87 % de sus gastos de funcionamiento y los demás municipios cubren menos del 9 %. En cuanto al respaldo con sus recursos es menor al 3 % en los municipios que contamos con el dato de saldo de deuda. La dependencia de las transferencias la más alta del 11,56 % está en Buenavista y la más baja de 6,10 % en el municipio de Tolú Viejo; a su vez, este último genera 17,54 % de sus recursos propios, le sigue 11,16 % Buena Vista y el menor porcentaje lo posee Los Palmitos con 3,89 % (véase tabla 20).

Tabla 21. Presupuesto 2018 departamento del Cesar

Dpto. Cesar	Municipio	Auto-financiamiento (%)	Respaldo a la deuda (%)	Dependencia transferencias (%)	Recursos propios (%)
1	Agustín Codazzi				
2	La Jagua de Ibirico	30,87	-	16,99	50,89
3	San Diego	11,46	2,64	-	-
4	Curumaní				
5	Becerril				
6	Pailitas	11,43	-	90,54	8,89

Fuente: Presupuesto 2018, departamento del Cesar (La Jagua de Ibirico, San Diego, Pailitas). Elaboró Lida Buitrago (2020).

En el departamento del Cesar, el municipio que más puede cubrir sus gastos de funcionamiento es la Jagua de Ibirico con 30,87 %, en los otros municipios es inferior al 12 %. Con respecto a los presupuestos encontrados no se tiene el dato de saldo a la deuda, por tal razón solo el indicador se establece en San Diego que es de 2,64 % que es bajo. En cuanto a la dependencia de las transferencias, el más alto de los municipios analizados lo posee Pailitas 90,54 % y el que más recursos genera es la Jagua de Ibirico con 50,89 % (véase tabla 21).

Tabla 22. Presupuesto 2018 departamento de Chocó

Dpto. Chocó	Municipio	Auto-financiamiento (%)	Respaldo a la deuda (%)	Dependencia transferencias (%)	Recursos propios (%)
1	Bojayá				
2	Carmen del Darién				
3	Quibdó	4,97	-	1,15	10,02
4	Sipí				
5	Riosucio	14,27	-	55,59	14,04

Fuente: Presupuesto 2018, departamento de Chocó (Quibdó, Riosucio). Elaboró Lida Buitrago (2020).

En el departamento de Chocó solo contamos con dos municipios, en el caso de la capital del departamento solo puede cubrir menos del 5 % de sus gastos de funcionamiento y el municipio de Riosucio cubre menos del 15 %. Con respecto al saldo a la deuda no se encontró el dato en el presupuesto, por lo cual no se aplicó el indicador. La dependencia de las transferencias es del 55,59 % en el caso de Riosucio; en cuanto a la generación de recursos está entre 14,04 %-10,02 % (véase tabla 22).

Para el departamento de Nariño no se contó con los presupuestos de los municipios seleccionados por lo que no se incluye.

Tabla 23. Presupuesto 2018 departamento de Putumayo

Dpto. Putumayo	Municipio	Auto-financiamiento (%)	Respaldo a la deuda (%)	Dependencia transferencias (%)	Recursos propios (%)
1	San Miguel				
2	Puerto Asís				
3	Villa Garzón	43,28	15,88	5,01	20,44
4	Mocoa	19,51	0,72	35,40	20,04

Fuente: Presupuesto 2018, departamento de Putumayo (Villa Garzón, Mocoa). Elaboró Lida Buitrago (2020).

En el departamento de Putumayo solo se contó con los datos de dos municipios. Los datos son extremos para cada uno de los indicadores; en el caso de los gastos de funcionamiento de Villa Garzón, solo puede cubrir el 43,28 %, su capacidad de respaldar la deuda es del 15,88 %, y el municipio de Mocoa depende del 35,40 % de las transferencias, su respaldo a la deuda no alcanza el 1 % y para cubrir los gastos de funcionamiento solo puede cubrir el 19,51 % de sus recursos. En cuanto a los recursos propios que generan es inferior al 21 % (véase tabla 23).

Conclusiones

Las deudas que tenemos con las zonas rurales desde hace cincuenta años han ocasionado las desigualdades que hasta hoy no se subsanan; ello conllevó la violencia y que ocasionara inicialmente el desplazamiento y que estas personas se definieran como víctimas. Se define como víctima a las personas que le han violado alguno de sus derechos humanos. Podemos identificar, en el contexto nacional, la cifra de personas víctimas y los avances que se han hecho para su reparación, pero la información es global y no se establece dónde se ubican dentro del territorio particular municipal.

Como se ha evidenciado en el capítulo, las cifras oficiales varían de una entidad a otra, dejando una incógnita de la realidad de esta población. Los instrumentos que poseen los municipios son limitados y en muchos de ellos han contado con el apoyo de las organizaciones internacionales de cooperación que han apoyado los procesos de reparación. Esta información de los avances realizados con las víctimas es parcial, pero se carece de una información exacta de la realidad de la reparación.

Lo que podemos concluir con estos planes de desarrollo 2016-2019, es que los avances se encuentran en una caracterización parcial de las víctimas y se evidencian algunos avances en el derecho a la salud y educación; pero en los temas de vivienda, los avances son bajos y aunque en algunos casos se establecen asociaciones de víctimas y algunas iniciativas productivas, se debe fortalecer no solo en los procesos de capacitación, sino también en los procesos de implementación y seguimiento; no son del todo eficaces. Por tal razón, estas víctimas no poseen una independencia económica que los lleve al mercado del trabajo informal, sin una estabilidad económica, por lo cual no pueden dejar su condición de víctima y que no cesen su condición manifiesta.

En relación con los recursos que poseen los municipios para suplir sus necesidades es baja y está supeditada a los recursos que se transfieren, pero estos se designan sobre cifras no reales de población, pues las proyecciones distan de la realidad y los recursos que generan y los ingresos corrientes de libre destinación, donde 960 de los municipios del país se encuentran en sexta categoría de los 1123 municipios que posee el país.

Las necesidades de estos municipios no solo se limitan a las condiciones mínimas básicas, sino también a una población que se acrecienta por las víctimas y que como no se encuentra caracterizada no saben la cifra real de las víctimas existentes, como en el suelo que se ubican. Los asentamientos informales que han generado la población vulnerable y víctima en algunos municipios, han iniciado procesos de legalización y en menor proporción procesos de titulación; pero la incorporación de estas áreas a los planes de ordenamiento es el gran talón de Aquiles, puesto que se limita a la escasa capacidad administrativa que poseen estos municipios y restringe mejorar sus condiciones de saneamiento básico hasta su no incorporación a la zona donde se ubique.

Las necesidades en que se encuentran estos municipios que poseen entre el 50 %-100 % de víctimas en su población, no dista de las realidades que requieren otros municipios del país que no tienen esta condición; pero el poder suplir las necesidades de estas poblaciones se centra en el derecho de poseer un suelo y generar unos medios de vida que puedan crear una independencia económica y una estabilidad de contar con un sentido de apropiación y arraigo de un territorio que le brinde seguridad, como un derecho que tiene cualquier individuo.

Referencias

- Alcaldía de Agustín Codazzi. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Codazzi con futuro*, Codazzi Cesar, Colombia. https://agustincesar.micolombiadigital.gov.co/sites/agustincesar/content/files/000025/1203_plan-de-desarrollo-codazzi-con-futuro.pdf
- Alcaldía de Alejandría. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. “Un cambio con oportunidades para todos”*, Alejandría, Antioquia, Colombia. <https://perfildealcaldes.socya.org.co/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Desarrollo-Alejandr%C3%ADa-2016-2019.pdf>
- Alcaldía de Alejandría. (2017). *Acuerdo 016 noviembre 28 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Alejandría, Antioquia, Colombia. https://alejandriaantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/alejandriaantioquia/content/files/000165/8238_acuerdo-n-16-del-28-de-noviembre-de-2017.pdf
- Alcaldía de Argelia. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Trabajando de corazón por una Argelia mejor*, Argelia, Antioquia, Colombia. <https://www.dropbox.com/s/mhn6kaqydvileg4/Plan%20de%20Desarrollo%202016-2019.pdf?dl=0>
- Alcaldía de Argelia. (2017). *Acuerdo 017 diciembre 12 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Argelia, Antioquia, Colombia. https://argeliaantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/argeliaantioquia/content/files/000021/1022_acuerdo-015-de-2016-ppto-2017.pdf

- Alcaldía de Becerril. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019*, Becerril, Cesar, Colombia. https://becerrilcesar.micolombiadigital.gov.co/sites/becerrilcesar/content/files/000042/2057_un-gobierno-comunitario-y-competitivomin.pdf
- Alcaldía de Betulia. (2018). *Acuerdo 019 diciembre 2 de 2018, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2019*, Betulia, Antioquia, Colombia. https://betuliaantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/betuliaantioquia/content/files/000146/7272_acuerdo-019.pdf
- Alcaldía de Bojayá. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Desarrollo con sentido social*, Bojayá Chocó, Colombia. https://bojayachoco.micolombiadigital.gov.co/sites/bojayachoco/content/files/000022/1053_plan-de-desarrollo-municipio-de-bojaya-20162019.pdf
- Alcaldía de Buenavista. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Grandes retos, primero mi pueblo*, Buenavista, Sucre, Colombia. http://buenavistasucre.micolombiadigital.gov.co/sites/buenavistasucre/content/files/000005/231_plandedesarrollobuenavistasucre2016.pdf
- Alcaldía de Buenavista. (2017). *Acuerdo 13 diciembre 6 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Buenavista, Sucre, Colombia. https://buenavistasucre.micolombiadigital.gov.co/sites/buenavistasucre/content/files/000131/6511_presupuesto-general-06-de-diciembre-2017.pdf
- Alcaldía de Carmen del Darién. (2016). *Plan de desarrollo 2016- 2019. Todos por un nuevo Carmen del Darién*, Carmen del Darién, Chocó, Colombia. https://issuu.com/elcarmenchoco/docs/decreto_010_de_2016_plan_de_desarro
- Alcaldía de Chalán. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Chalán somos todos, acuerdo social para la generación de oportunidades*, Chalán, Sucre, Colombia. https://chalansucre.micolombiadigital.gov.co/sites/chalansucre/content/files/000082/4077_plan-de-desarrollo-municipal-20162019.pdf
- Alcaldía de Cocorná. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Cocorná florece*, Cocorná, Antioquia, Colombia. https://cocornaantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/cocornaantioquia/content/files/000022/1067_plandedesarrollococorna-florece20162019.pdf
- Alcaldía de Colosó. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Grandes cambios, grandes resultados*, Colosó, Sucre, Colombia. http://colososucre.micolombiadigital.gov.co/sites/colososucre/content/files/000083/4106_plan-de-desarrollo-municipal-pdm-coloso--sucre.pdf
- Alcaldía de Convención. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Transformarte es nuestro compromiso*, Convención, Norte de Santander, Colombia https://convencion-nortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/convencionnortedesantander/content/files/000025/1203_plandedesarrolloconvencintransformarte-nuestrocompromiso20162019.pdf

- Alcaldía de Córdoba. (2017). *Acuerdo 034 noviembre 28 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Córdoba, Bolívar, Colombia. https://cordobabolivar.micolombiadigital.gov.co/sites/cordobabolivar/content/files/000022/1076_acuerdono034.pdf
- Alcaldía de Curumaní. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Estamos haciendo el cambio*, Curumaní, Cesar, Colombia. http://curumanicesar.micolombiadigital.gov.co/sites/curumanicesar/content/files/000061/3008_plan-de-desarrollo-municipal--20162019.pdf
- Alcaldía de Dabeiba. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Dabeiba en buenas manos, territorio de paz*, Dabeiba, Antioquia, Colombia. <https://perfildealcaldes.socya.org.co/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Desarrollo-Dabeiba-2016-2019.pdf>
- Alcaldía de Dabeiba. (2019). *Acuerdo 010 noviembre 30 de 2019, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2020*, Dabeiba, Antioquia, Colombia. https://dabeibaantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/dabeibaantioquia/content/files/000210/10492_acuerdo-10presupuesto-2019.pdf
- Alcaldía de Granada. (2016). *Acuerdo 029 octubre 31 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Granada, Antioquia, Colombia. http://www.granada-antioquia.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1268&Itemid=120&jsmallfib=1&dir=JSROOT
- Alcaldía de Granada. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Trabajando unidos por una Granada mejor*, Granada, Antioquia, Colombia. https://drive.google.com/file/d/0B_vI9LPTn1oIZ2I0YXB3Y0hbbkU/view
- Alcaldía de Hacarí. (2016). *Marco fiscal a mediano plazo 19 de enero 2016*, Hacarí, Norte de Santander, Colombia. https://deleted-hacarinortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-hacarinortedesantander/content/files/000001/45_54344_norte_de_santader_hacari_mfmp_2018.pdf
- Alcaldía de Hacarí. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. El pueblo es superior a sus dirigentes*, Hacarí, Norte de Santander, Colombia. https://deleted-hacarinortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-hacarinortedesantander/content/files/000001/42_plan-de-desarrollo-1.pdf
- Alcaldía de Istmina. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019*, Istmina, Chocó, Colombia. https://istminachoco.micolombiadigital.gov.co/sites/istminachoco/content/files/000002/70_plandedesarrolloistmina20152019.pdf
- Alcaldía de la Jagua de Ibirico. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Desarrollo sostenible con más oportunidades*, Jagua de Ibirico, Cesar, Colombia. https://la-jagua-de-ibirico.micolombiadigital.gov.co/sites/la-jagua-de-ibirico/content/files/000064/3157_plan-de-desarrolllo.pdf

- Alcaldía de la Jagua de Ibirico. (2017). *Acuerdo 016 diciembre 1 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Jagua de Ibirico, Cesar, Colombia. https://la-jagua-de-ibirico.micolombiadigital.gov.co/sites/la-jagua-de-ibirico/content/files/000064/3157_plan-de-desarrolllo.pdf
- Alcaldía de Mocoa. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. En sus manos está el desarrollo de nuestro territorio*, Mocoa, Putumayo, Colombia. <http://mocoa-putumayo.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%202016-2019.pdf>
- Alcaldía de Mocoa. (2017). *Decreto 00427 diciembre 11 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Mocoa, Putumayo, Colombia. <http://www.mocoa-putumayo.gov.co/Transparencia/InformacionFinanciera/Decreto%20N%C2%B0%200427%2011%20Dic%20de%202017%20PRESUPUESTO%20GENERAL%20DE%20RENTAS%20VIG%202018.pdf>
- Alcaldía de Nariño. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Por el Nariño que queremos*, Nariño, Antioquia, Colombia. [http://narinoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/narinoantioquia/content/files/000061/3020_programadegobiernoporelnarioquequeremos2.pdf](http://narinoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/narinoantioquia/content/files/000061/3020_programadegobierno-porelnarioquequeremos2.pdf)
- Alcaldía de Nariño. (2017). *Acuerdo 013 diciembre 3 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Nariño, Antioquia, Colombia. https://narinoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/narinoantioquia/content/files/000075/3728_presupuesto-----2018----envremision-acuerdon-13-presupuesto-vigencia-2018.PDF
- Alcaldía de Ovejas. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Oportunidades para la paz y el buen vivir*, Ovejas, Sucre, Colombia. https://ovejassucre.micolombiadigital.gov.co/sites/ovejassucre/content/files/000022/1087_plandesarrollo-deovejas.pdf
- Alcaldía de Ovejas. (2017). *Acuerdo 07 noviembre 29 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Ovejas, Sucre, Colombia. https://ovejassucre.micolombiadigital.gov.co/sites/ovejassucre/content/files/000021/1046_acuerdo-007-de-2017--expedicion-presupuesto-2018.pdf
- Alcaldía de Pailitas. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. El pueblo dijo sí al desarrollo*, Pailitas, Cesar, Colombia. https://pailitascesar.micolombiadigital.gov.co/sites/pailitascesar/content/files/000170/8479_plan-de-desarrollo-20162019.pdf
- Alcaldía de Pailitas. (2019). *Acuerdo 010 noviembre 30 de 2019, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2020*, Pailitas, Cesar, Colombia. https://pailitascesar.micolombiadigital.gov.co/sites/pailitascesar/content/files/000315/15750_presupuesto-2020.pdf

- Alcaldía de Palmitos. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Todos por el cambio de las oportunidades*, Palmitos, Sucre, Colombia. https://lospalmitossucre.micolombiadigital.gov.co/sites/lospalmitossucre/content/files/000001/47_pan-de-dllo-2016.pdf
- Alcaldía de Palmitos. (2018). *Acuerdo 7 de 2018, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2019*, Palmitos, Sucre, Colombia. https://lospalmitossucre.micolombiadigital.gov.co/sites/lospalmitossucre/content/files/000022/1062_presupuesto-general-vigencia-2018.pdf
- Alcaldía de Peque. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Con las botas puestas por Peque*, Peque, Antioquia, Colombia. https://concejopeque.micolombiadigital.gov.co/sites/concejopeque/content/files/000001/40_pdm-2016-219.pdf
- Alcaldía de Peque. (2017). *Acuerdo 012 noviembre 12 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Peque, Antioquia, Colombia. https://pequeantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/pequeantioquia/content/files/000041/2047_presupuesto-2018.pdf
- Alcaldía de Policarpa. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Policarpa renace*, Policarpa, Nariño, Colombia. https://alcaldiapolicarpanarino.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldiapolicarpanarino/content/files/000326/16279_acuerdo-no-008-plan-de-desarrollo_compressed.pdf
- Alcaldía de Puerto Asís. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Unidos generamos el progreso*, Puerto Asís, Putumayo, Colombia. <http://puertoasis-putumayo.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%202016%20-%202019.pdf>
- Alcaldía de Quibdó. (2016). *Decreto 309 diciembre 22 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Quibdó, Chocó, Colombia. <http://www.quibdo-choco.gov.co/Transparencia/InformacionFinanciera/Presupuesto%20Aprobado%202018.PDF>
- Alcaldía de Quibdó. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Ruta Q... seguimos avanzando hacia la paz*, Quibdó, Chocó, Colombia. <https://colectivoarquitectoslocales.files.wordpress.com/2016/05/pd-version-final.pdf>
- Alcaldía de Ricaurte. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Liderazgo con justicia social*, Ricaurte, Nariño, Colombia. https://alcaldiaricaurtenarino.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldiaricaurtenarino/content/files/000086/4278_pd-ricaurte-aprobado.pdf
- Alcaldía de Riosucio. (2016). *Acuerdo 011 diciembre 15 de 2016, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2017*, Riosucio, Chocó, Colombia. https://riosuciochoco.micolombiadigital.gov.co/sites/riosuciochoco/content/files/000021/1012_presupuesto-2017.pdf

- Alcaldía de Riosucio. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Riosucio hacia la reactivación del campo*, Riosucio, Chocó, Colombia. https://riosuciochoco.micolombiadigital.gov.co/sites/riosuciochoco/content/files/000021/1010_plan-de-desarrollo-2016--2019.pdf
- Alcaldía de San Carlos. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Trabajando por el desarrollo social*, San Carlos, Antioquia, Colombia. https://issuu.com/alcaldiasancarlos-antioquia/docs/plan__de_desarrollo_municipal_v13
- Alcaldía de San Diego. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. San Diego, eficiente tierra de paz*, San Diego, Cesar, Colombia. <http://www.sandiego-cesar.gov.co/MiMunicipio/ProgramadeGobierno/Programa%20de%20Gobierno%202016-2019.pdf>
- Alcaldía de San Diego. (2019). *Acuerdo 028 noviembre 1 de 2019, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2020*, San Diego, Cesar, Colombia. <http://www.sandiego-cesar.gov.co/Transparencia/InformacionFinanciera/Presupuesto%20General%20Asignado%20Vigencia%202020.pdf>
- Alcaldía de San Jacinto. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. SAN JACINTO ADELANTE, gestión orientada a resultados*, San Jacinto, Bolívar, Colombia. <http://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/1.%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20MUNICIPAL%20SAN%20JACINTO%20BOLIVAR%202016%20-%202019%20-%20DIAGNOSTICO.pdf>
- Alcaldía de San Jacinto. (2017). *Acuerdo 013 octubre 31 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, San Jacinto, Bolívar, Colombia. <https://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/Transparencia/InformacionFinanciera/Proyecto%20Presupuesto%20general%202018%20-%20I.pdf>
- Alcaldía de San Luis. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. San Luis somos todos*, San Luis, Antioquia, Colombia. https://sanluisantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/sanluisantioquia/content/files/000021/1019_acuerdo-07.pdf
- Alcaldía de San Rafael. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Juntos rescatando lo nuestro*, San Rafael, Antioquia, Colombia. https://deleted-sanrafael-antioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/deleted-sanrafael-antioquia/content/files/000001/14_plandedesarrollosanrafael20162019.pdf
- Alcaldía de Santa Rosa. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Trabajemos unidos por Santa Rosa que soñamos*, Santa Rosa, Bolívar, Colombia. https://santarosadelsurbolivar.micolombiadigital.gov.co/sites/santarosadelsurbolivar/content/files/000103/5139_plandedesarrolloimpreso14dejuno2016confirmastamao-minimo.pdf

- Alcaldía de Sipí. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Estamos devolviendo confianza*, Sipí, Chocó, Colombia. https://sipichoco.micolombiadigital.gov.co/sites/sipichoco/content/files/000002/64_plandedesarrollosipi20162019.pdf
- Alcaldía de Tibú. (2016). *Decreto 106 diciembre 11 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Tibú, Norte de Santander, Colombia. https://tibunortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/tibunortedesantander/content/files/000041/2005_decreto-106-presupuesto.pdf
- Alcaldía de Tibú. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Desarrollo y dignidad para nuestra gente*, Tibú, Norte de Santander, Colombia. https://tibunortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/tibunortedesantander/content/files/000042/2076_plandedesarrollo20162019desarrollloydignidadparanuestra-gentefinal_1.pdf
- Alcaldía de Tolú Viejo. (2016). *Acuerdo 14 diciembre 11 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Tolú Viejo, Sucre, Colombia. https://toluviejosucre.micolombiadigital.gov.co/sites/toluviejosucre/content/files/000062/3061_presupuesto-2018.PDF
- Alcaldía de Tolú Viejo. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Unidos por Tolú Viejo*, Tolú Viejo, Sucre, Colombia. https://toluviejosucre.micolombiadigital.gov.co/sites/toluviejosucre/content/files/000021/1012_plan-de-desarrollo-tolu-viejo-sucre-20162019.pdf
- Alcaldía de Urrao. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Urraños dejando huella*, Urrao, Antioquia, Colombia. https://urraoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/urraoantioquia/content/files/000021/1015_pdmurraeosdejandohuella.pdf
- Alcaldía de Urrao. (2018). *Acuerdo 06 noviembre 28 de 2018, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2019*, Urrao, Antioquia, Colombia. https://urraoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/urraoantioquia/content/files/000133/6618_acuerdo-06-presupuesto-2019.PDF
- Alcaldía de Vigía del Fuerte. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Porque el desarrollo de Vigía del Fuerte no se puede detener*, Vigía del Fuerte, Antioquia, Colombia. https://vigiadelfuerteantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/vigiadelfuerteantioquia/content/files/000083/4125_informe-de-gestion.pdf
- Alcaldía de Vigía del Fuerte. (2017). *Acuerdo 017 noviembre 24 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Vigía del Fuerte, Antioquia, Colombia. https://vigiadelfuerteantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/vigiadelfuerteantioquia/content/files/000062/3098_presupuesto-aprobado-por-el-concejo-2018.pdf
- Alcaldía de Villa Garzón. (2016). *Decreto 110 diciembre 29 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de*

- 2018, Villa Garzón, Putumayo, Colombia. https://villagarzonputumayo.micolombiadigital.gov.co/sites/villagarzonputumayo/content/files/000043/2114_decreto-110-del-2017--presupuesto-v-2018.pdf
- Alcaldía de Villa Garzón. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Dios bendiga a Villa Garzón*, Villa Garzón, Putumayo, Colombia. https://villagarzonputumayo.micolombiadigital.gov.co/sites/villagarzonputumayo/content/files/000227/11302_plan-de-desarrollo-municipal-de-villagarzon-1.pdf
- Alcaldía de Zambrano. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Por la reconstrucción de Zambrano*, Zambrano, Bolívar, Colombia. https://zambranobolivar.micolombiadigital.gov.co/sites/zambranobolivar/content/files/000042/2088_plan-de-desarrollo-2016--2019-zambrano-1.pdf
- Alcaldía de Zambrano. (2018). *Marco fiscal mediano plazo 2018-2027*, Zambrano, Bolívar, Colombia. https://zambranobolivar.micolombiadigital.gov.co/sites/zambranobolivar/content/files/000042/2092_marco-fiscal-zambrano-2019-2028.pdf
- Alcaldía El Tarra (2016), *Plan de desarrollo 2016- 2019, unidad y desarrollo para El Tarra*, El Tarra Norte de Santander, Colombia. https://eltarranortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/eltarranortedesantander/content/files/000002/96_1pdmunidadydesarrolloparaeltarra_opt.pdf
- Alcaldía El Tarra. (2018). *Acuerdo 22 diciembre 3 de 2018, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2019*, El Tarra, Norte de Santander, Colombia. https://eltarranortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/eltarranortedesantander/content/files/000329/16411_acuerdo-n-022-1.pdf
- Alcaldía Playa de Belén. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Un gobierno participativo*, Playa de Belén, Norte de Santander, Colombia. https://laplayanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/laplayanortedesantander/content/files/000009/429_plan-de-desarrollo-final-20162019-victor-julio-claro-lozano-1.pdf
- Alcaldía Playa de Belén. (2017). *Acuerdo 13 diciembre 4 de 2017, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2018*, Playa de Belén, Norte de Santander, Colombia. https://laplayanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/laplayanortedesantander/content/files/000029/1449_acuerdo-presupuesto-2018.PDF
- Alcaldía Teorama. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019. Teorama unidos somos más*, Teorama, Norte de Santander, Colombia. https://teoramanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/teoramanortedesantander/content/files/000357/17839_plan-de-desarrollo-municipal-teorama-20162019.pdf

- Alcaldía Teorama. (2018). *Acuerdo 14 noviembre 21 de 2018, por medio del cual se aprueba el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal de 2019*, Teorama, Norte de Santander, Colombia. https://teoramanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/teoramanortedesantander/content/files/000063/3137_acuerdo-014-presupuesto-vigencia-2018.pdf
- Congreso de Colombia. (2005). Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. *Diario Oficial* 45.980.
- Congreso de la República. (1997). Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. *Diario Oficial* 43.091.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de 2011, por la cual se adoptan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 48.096.
- DANE (Departamento Nacional de Estadísticas). (2005). Censo general 2005 septiembre, Bogotá. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- DANE (Departamento Nacional de Estadísticas). (2018). Censo proyecciones, Bogotá. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Echavarría Rentería, Y. L. e Hinestroza Cuesta, L. (2016). Análisis del marco jurídico para la reparación colectiva a grupos étnicos en Colombia: caso comunidades negras del Chocó. *Estudios de Derecho*, 73 (161), 125-154
- Gómez, A., y Márquez, J. (2018). Una aproximación a su historia, presente y prospectivas. *Trans-pasando Fronteras*, 11, 185-228.
- Rincón, T. (2013). *Verdad, justicia y reparación: la justicia de la justicia transicional*. Universidad del Rosario.
- Sisbén (2020). (Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales). Reportes de la base nacional certificada, junio, Bogotá.
- Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas. (2020). *Estadísticas de las víctimas en enero por municipio*, Bogotá.

Barreras de acceso en el derecho de restitución de tierras. Cuidado con la letra menuda

Miguel Andrés López Martínez*

* Candidato a Doctor en Derecho de la Universidad de Ámsterdam. Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Abogado Universidad Santo Tomás, Tunja. Correos de contacto: ma.lopezmartinez@uva.nl, maloma11ster@gmail.com.

Introducción

La firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP abrió un amplio horizonte de preguntas sobre el “posconflicto” que invitan a imaginar el futuro a partir de un pasado que no se quiere repetir. Esta tarea implica pensar en los problemas que heredamos del conflicto y van más allá de su terminación, siendo uno de ellos el de la reparación de las víctimas y sobrevivientes de la guerra. El esfuerzo por repararlas movió a la sociedad y sus instituciones estatales a diseñar e implementar un programa ambicioso que se cristalizó en la Ley 1448 del 2011 o Ley de Víctimas (en adelante LV), cuyo período inicial de vigencia fue de diez años, es decir, hasta el 10 de junio del 2021 (Ley 1448 del 2011, art. 208). Sin embargo, buscando preservar los derechos de las víctimas, la Corte Constitucional extendió su alcance al declarar inexecutable el artículo 208 que establecía su vigencia. Así, la Corte exhortó al Gobierno nacional y al Congreso para que antes de la fecha inicial de expiración determinara por cuánto tiempo se prorrogaría la LV, o para que estableciera un régimen diferente de protección de los derechos de las víctimas. De no cumplirse dicha tarea, se entenderá que la ley tendrá efectos hasta el 7 de agosto del 2030, fecha en la que también expira el Acto Legislativo 2 del 2017 que enmarca las reformas jurídicas adelantadas con motivo del Acuerdo de Paz con las FARC-EP (Sentencia C-588 del 2019).

La extensión de la LV por parte de la Corte tiene dos implicaciones: la primera, recuerda que reparar a las víctimas y sobrevivientes es tan importante como juzgar y sancionar a los victimarios en el posacuerdo; la segunda, obliga a las instituciones del Estado e invita a la sociedad a deliberar sobre las normas que estructuran el programa de reparación de víctimas (en adelante PRV). Es dentro de este marco que se formula el presente escrito: atendiendo la invitación implícita a evaluar el derecho vigente a partir de los alcances que ha tenido hasta el momento.

La tarea de repensar el derecho sobre la reparación estará limitada a algunas reglas sobre la restitución de tierras, por dos razones. La primera, trata de la “medida preferente de la reparación integral”, a la que se le da prioridad por tener el potencial de proteger los derechos del grupo de víctimas más afectado por el conflicto: la población en desplazamiento forzado (Ley 1448 del 2011, art. 73-1). Es por esto por lo que el legislador diseñó un procedimiento especial y ordenó un tratamiento más favorable para las víctimas en términos probatorios, que se traduce en presunciones de despojo y la inversión de la carga de la prueba a favor de los reclamantes de tierras (Ley 1448 del 2011, arts. 77, 78).

La segunda razón, es el nivel de cumplimiento de la ley que en esta materia es preocupantemente inferior a la magnitud de la tarea pendiente, pues el número de solicitudes de restitución no se compadece con el de potenciales titulares de este derecho, y muy pocas resultan en restitución efectiva. Para marzo del 2019, la cifra aproximada de víctimas registradas por desplazamiento forzado

era de 7 510 577 (Registro Único de Víctimas, 2011), pero se reportaron 121 462 solicitudes ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante, Unidad de Restitución de Tierras o URT). De estas, 17 961 se encontraban en etapa judicial y apenas 4552 culminaron en fallo de restitución (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2019, p. 138). Estos datos reflejan un bajo nivel de acceso a la restitución y despiertan la inquietud sobre los factores que lo puedan explicar.

La búsqueda de explicaciones sobre este problema lleva a interrogar si el derecho tiene algo que ver. En este punto, la teoría de la eficacia simbólica del derecho aporta algunos postulados que orientan la reflexión. Uno de ellos, es si las normas que hacen promesas ambiciosas y generales pueden resultar ineficaces cuando se formulan reglas más concretas. Esto ocurre cuando dichas reglas confirman la promesa, pero desvían el objetivo (García, 2014, pp. 249, 271-273). La intuición que inspiró este trabajo es la LV que consagró una promesa ambiciosa y esperanzadora: la reparación transformadora y la restitución de tierras como medida prioritaria; no obstante, algunas de sus normas reglamentarias en materia de restitución se convirtieron en talanqueras para cumplir el propósito inicial.

Concretamente, el escrito busca responder la siguiente pregunta: ¿Se crearon barreras de acceso a la restitución de tierras con la formulación de reglas específicas que desarrollaron esta medida en la Ley 1448 del 2011 y su reglamentación? La respuesta es que algunas normas dieron lugar a interpretaciones que impiden la protección del derecho a la reparación de muchas víctimas y sobrevivientes del conflicto, en el sentido de dificultar el acceso a los canales administrativos y judiciales de restitución de tierras.

El método empleado para llegar a esta afirmación partió de la revisión de la implementación del programa de restitución de tierras y sus resultados más preocupantes relacionados con el acceso a la restitución (cuellos de botella), para luego identificar aquellas normas que regulan los procedimientos que los propiciaron.

El tercer paso consistió en averiguar si existía alguna relación entre la interpretación-aplicación de dichas reglas y las conductas que se identificaron como “cuellos de botella”. Finalmente, se evaluaron dichas interpretaciones a la luz de lo establecido en normas constitucionales, reglas complementarias contenidas en la Ley 1448 del 2011 y su exposición de motivos, así como en algunas sentencias relevantes de la Corte Constitucional. Los juicios construidos en este último paso siguen las técnicas propuestas en los métodos de interpretación formal: literal, sistemático e histórico. El texto se basa en los informes de evaluación a la implementación de la política de reparación de víctimas del conflicto, elaborados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del

2011 (CSMLV), el texto de la Ley 1448 del 2011 y sus decretos reglamentarios, así como las *Gacetas del Congreso de la República* y las sentencias de constitucionalidad de la ley, proferidas por la Corte Constitucional entre el 2011 y 2019.

En aras de precisar los alcances de la respuesta a la pregunta central, el argumento del texto se divide en tres secciones. En la primera, se hace una presentación general de las principales etapas y requerimientos del proceso de restitución consagrado en la LV. En la segunda, se expone cómo la reglamentación de la ley ha propiciado, en parte, el elevado número de rechazo de solicitudes de restitución en la etapa administrativa, vinculado a la exigencia que se hace a los solicitantes de probar el nexo de causalidad entre el despojo o abandono y el conflicto armado interno. Finalmente, la tercera sección pretende evidenciar que la redacción del artículo 82 de la LV dio lugar a una interpretación que propició la inactividad de la URT en su obligación de presentar demandas de restitución ante los jueces. En los dos casos estudiados se dejan algunas propuestas de ajuste a las normas para contribuir a la conversación que debe gestarse alrededor de la Ley 1448 del 2011.

El proceso de restitución de tierras en la Ley 1448 de 2011

La medida de restitución de tierras pretende garantizar el derecho de propiedad o la posesión sobre predios despojados o abandonados forzosamente con motivo del conflicto armado interno y también puede operar sobre bienes baldíos. Busca garantizar el derecho a la reparación de aquellos propietarios o poseedores victimizados entre el 1º de enero de 1991 y, en principio, el 7 de agosto del 2030 (Ley 1448 del 2011, art. 75). El proceso tiene dos fases: administrativa y judicial. En la primera, las víctimas y sobrevivientes deben solicitar la inscripción de los predios pretendidos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). Dicha solicitud y registro son adelantados ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante Unidad de Restitución de Tierras o URT) (Ley 1448 del 2011, art. 76). La URT está encargada del estudio formal de la solicitud y determina si procede o no el registro, con base en las pruebas presentadas por los solicitantes y en las que esta practique para establecer si se cumplen los requisitos de la Ley de Víctimas (LV) (Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1071 del 2015, arts. 2.15.1.4.1, 2.15.1.4.3, 2.15.1.4.4, 2.15.1.4.5; modificados por Decreto 440 del 2016, art. 1).

Una vez hecha la inscripción, las víctimas pueden impulsar la fase judicial del proceso, demandando la restitución ante los jueces civiles del circuito y magistrados de los tribunales superiores de Distrito Judicial Sala Civil, todos estos especializados en restitución de tierras. Los jueces civiles son competentes en los casos en los que no se reconocen opositores a la demanda durante el proceso. En caso contrario, los magistrados quedan a cargo de proferir el fallo (Ley 1448

del 2011, art. 79). La demanda de restitución puede interponerse directamente o mediante un apoderado judicial (Ley 1448 del 2011, art. 83).

Según el artículo 77 de la Ley 1448, una vez registradas las solicitudes de restitución en el RTDAF, los reclamantes podrán gozar de la presunción de la inexistencia de contratos y otros negocios jurídicos que se hayan celebrado sobre los predios reclamados, cuando estos tuvieron lugar durante del tiempo del despojo, en áreas en las que se dieron estas prácticas, o cuyas partes hayan sido personas vinculadas a organizaciones armadas o condenadas por delitos como el narcotráfico. Además, se presumirá la nulidad de los actos administrativos que adjudicaron derechos sobre los predios durante el tiempo del despojo que desconocieran la relación jurídica del solicitante de restitución con el predio. Asimismo, se presumirá que no se respetó el debido proceso en aquellos procesos judiciales que hayan culminado en decisiones judiciales contrarias a la propiedad o posesión del solicitante. Finalmente, se presumirá la inexistencia de cualquier acto de posesión por parte de un tercero, cuando este se haya dado durante el tiempo del despojo o abandono.

El rechazo del registro de tierras y su relación con la reglamentación de la Ley 1448 del 2011

En la fase inicial de la restitución se evidencia un “cuello de botella”: al menos dos de cada tres solicitudes de registro han sido rechazadas por la URT. Según datos de la URT aportados a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011 (CSMLV), para el 31 de marzo del 2019 la URT había recibido 121 462 solicitudes de inscripción, de las cuales ya había dado trámite administrativo a 70 442. De estas últimas, el 64 % concluyó en la decisión de negar la inscripción de 45 379 (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2019, p. 137). El panorama es similar al comparar los datos los recolectados por Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad) para el 2020: de las aproximadamente 122 000 solicitudes en trámite, 51 440 fueron rechazadas (Sánchez, 2020).

El alto número de rechazos no debería inquietar si se piensa que, en principio, los solicitantes inconformes tienen a su disposición herramientas legales para controvertir tal decisión. El problema es que dichas alternativas pueden representar una carga excesiva para quienes buscan la restitución. Al menos así lo sugiere la evidencia disponible. Según los Decretos 4829 del 2011 (art. 17) y 1071 del 2015 (art. 2.15.1.4.5, modificado por el Decreto 440 del 2016, art. 1), los solicitantes podrán interponer el recurso de reposición en contra de la decisión de la URT que rechace el registro de su solicitud. Además, cuentan con la posibilidad de impugnar dicho acto administrativo haciendo uso del medio de control de

nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012, p. 29). Sin embargo, se desconoce cuántas personas han hecho uso del recurso de reposición hasta la fecha, pero se sabe que solo 76 personas han demandado la decisión ante la justicia (Sánchez, 2020). Este bajo número de acciones judiciales sugiere que no todos los solicitantes están en condiciones de asumir los costos de un proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que requiere la asistencia de un apoderado judicial (Ley 1437 del 2011, art. 160) y el agotamiento de conciliación extrajudicial (Ley 1437 del 2011, art. 161-1).

Los rechazos se deben, en parte, a la interpretación que los funcionarios de la URT han hecho de las normas que facultan a esta entidad para estudiar y decidir sobre el registro de solicitudes en el RTDAF. En este sentido, la CSMLV advirtió que debía prestarse especial atención a la forma en que se estaban evaluando los desistimientos de los solicitantes, su manifestación de voluntad sin vicios del consentimiento, y el nexo causal entre el despojo o abandono y la situación de violencia (2019, pp. 137, 141). De manera similar, la URT respondió a Dejusticia que los rechazos estaban principalmente asociados a cuatro factores: incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 75 de la Ley 1448 del 2011¹, ausencia de nexo causal entre el abandono y la situación de conflicto, falta de acreditación de la condición de víctima y, finalmente, falta de legitimación del solicitante para iniciar la acción de restitución². La evidencia disponible no permite afirmar que se trate de decisiones proferidas sobre la base de motivaciones ilegales, pero la CSMLV advierte que debe hacerse un estudio para establecer si las causales de rechazo se ajustan o no a derecho (2019, p. 141).

De las razones que aduce la URT para justificar sus decisiones de rechazo, hay una que parece sustentarse en una barrera de acceso propiciada por el diseño legal del PRV: la valoración del nexo causal entre el despojo y el conflicto armado. Sobre dicha relación, la Ley 1448 establece que la restitución es un derecho de aquellas personas que fueron despojadas de sus tierras o se vieron forzadas a abandonarlas “con ocasión del conflicto armado interno” (art. 75-3). Además, el RTDAF se concibió como un instrumento que diera cuenta de las personas victimizadas por el despojo o el desplazamiento forzados y su relación jurídica con los predios. No obstante, la ley no fijó explícitamente ningún criterio para rechazar el registro de solicitudes, sino que dejó en manos del Gobierno su regulación (Ley 1448 del 2011, art. 76). Fue así como se expidieron decretos reglamentarios que

1 Calidad de propietario o poseedor del predio solicitado, abandono o desplazamiento forzado asociado al conflicto, ocurrencia de los hechos después del 1º de enero de 1991.

2 Según el art. 81 de la Ley 1448 del 2011, podrán solicitar la restitución: los propietarios o poseedores que ostenten la calidad de víctimas, su cónyuge o compañero permanente, los herederos de las víctimas, la URT en representación de aquellas personas legitimadas que sean menores de edad o incapaces.

detallaron el funcionamiento del RTDAF. Uno de ellos fue el Decreto 4829 del 2011, que estableció algunas etapas previas a la inscripción de las solicitudes de restitución, como la focalización y el análisis previo. En virtud de la primera, la URT define las áreas geográficas en la que se podría adelantar la restitución en condiciones de seguridad, identificando previamente las condiciones de riesgo con el apoyo del Ministerio de Defensa (Decreto 4829 del 2011, arts. 4, 5, 6). Una vez recibidas las solicitudes de registro, la URT debe hacer un análisis previo para verificar el cumplimiento preliminar de los requisitos establecidos en la Ley de Víctimas (LV) para que opere la restitución; esto es, la condición de víctima de los solicitantes, la calidad de los predios solicitados, fecha y circunstancias de ocurrencia del despojo o abandono (Decreto 4829 del 2011, art. 9). De cumplirse tales condiciones, la URT iniciará el estudio del caso para determinar si procede su registro, lo que implica la notificación e intervención de las personas interesadas o que se encuentren ocupando el predio solicitado y la práctica de pruebas (Decreto 4829 del 2011, arts. 13-16).

Si no se cumplen los requisitos preliminares, la URT debe excluir la solicitud de la fase de estudio del caso, lo que implica además el rechazo del registro. Según el ya modificado artículo 12 del Decreto 4829 del 2011, la URT podía tomar esta decisión si evidenciaba que “los hechos que ocasionaron la pérdida del derecho o vínculo con el predio no correspondían con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011”; esto es, si el despojo o abandono no había ocurrido “con ocasión del conflicto armado interno” (Decreto 4829 del 2011, art. 12-6). A la misma conclusión se podía llegar después de haber agotado la etapa de estudio y práctica de pruebas, lo que resultaba en una decisión de exclusión del registro (Decreto 4829 del 2011, art. 17). Estas normas fueron modificadas por los Decretos 1071 del 2015 y 440 del 2016, haciendo más explícita la exigencia de un nexo causal entre el despojo o abandono y el conflicto. Así, en el artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 (modificado por el art. 1 del Decreto 440), se establece que la URT decidirá no iniciar el estudio formal de las solicitudes y, en consecuencia, no registrarlas en el RTDAF, cuando, entre otros motivos: “4. Se establezca que **los hechos victimizantes** relacionados por el solicitante **no tienen un nexo de causalidad necesario con el abandono y/o despojo de la tierra** objeto de la solicitud” (Decreto 1071 del 2015, art. 2.15.1.3.5-4, modificado por el art. 1 del Decreto 440 del 2016. El resaltado es propio).

Aunque se usa la expresión “nexo de causalidad”, no se establece que deba existir una relación directa entre el conflicto y los hechos victimizantes alegados, sino entre estos y las circunstancias de abandono o despojo. Esto demuestra que la reglamentación de la LV no es del todo clara. Tampoco lo es el nuevo artículo que regula las causales por las que la URT podrá rechazar las solicitudes de inscripción en el RTDAF (esto es, después de agotar la etapa de estudio formal y la práctica de pruebas). Así, según el artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 1071 del 2015,

la URT rechazará la inscripción cuando evidencie: “1. El no cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 3, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011” (Decreto 1071 del 2015, art. 2.15.1.4.5-1, decisión sobre la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Modificado por el art. 1 del Decreto 440 del 2016.)

El texto vigente no alude directamente a la exigencia de probar el nexo causal entre el desplazamiento o abandono y el conflicto armado, sino que hace una remisión al artículo 3 de la LV.

En principio, la reglamentación no se salió de los marcos establecidos en la Ley 1448. Incluso, incorporó principios y normas que buscan favorecer la posición de los reclamantes de tierras. Por ejemplo, el Decreto 4829 del 2011 establece que las actuaciones administrativas conducentes al registro deberán regirse por el principio de favorabilidad, según el cual la URT deberá tener en cuenta las presunciones de despojo o abandono forzado, consagradas en el artículo 77 de la LV (Ley 1449 del 2011, art. 77), así como dar prevalencia a la realidad sobre las formalidades (Decreto 4829 del 2011, art. 2-4). En el mismo sentido, el Decreto 1071 del 2015 ordena a la URT recolectar y analizar las pruebas “bajo los criterios de flexibilidad e inversión probatoria, atendiendo la especial condición de vulnerabilidad o debilidad manifiesta de las víctimas” (Decreto 1071 del 2015, art. 2.15.1.4.3, modificado por el Decreto 440 del 2016, art. 1).

Estas normas reglamentarias parecen respetar el marco señalado por el legislador. Sin embargo, una lectura detallada de las reglas y motivos de este último sugieren que al reglamentarse la ley se le dio poder a la URT para tomar decisiones sobre un asunto de exclusiva competencia judicial. De acuerdo con la Ley 1448 del 2011, el proceso de restitución tiene dos fases en la que se deben tomar decisiones de carácter distinto. Así, se tiene una etapa administrativa concebida para establecer la relación del solicitante con el predio solicitado, mediante la implementación del registro de tierras (RTDAF). Además, se consagra una segunda fase judicial, en la que se debe esclarecer la relación del despojo o el abandono con el conflicto armado interno. Como consecuencia de esta segunda valoración, se perfecciona la restitución mediante una sentencia. El problema, entonces, es la reglamentación de la ley que le ha concedido a la URT la facultad de evaluar esta segunda relación sin que el texto lo dispusiera.

Prueba de esta distinción entre las tareas que debe cumplir cada autoridad responsable de las fases administrativa y judicial, son algunas reglas de la Ley 1448 del 2011. Por un lado, el artículo 76 establece que el registro es un instrumento para determinar “el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio”. Para cumplir esta tarea, la norma autoriza a la URT para acceder a todas las bases de datos

disponibles sobre víctimas de despojo o abandono forzado y ordena que se hagan intercambios de información en tiempo real con otras entidades que puedan aportar datos relevantes para agilizar la restitución (Ley 1448 del 2011, art. 76). Lo anterior indica que la URT está encargada de esclarecer la relación solicitante-predio.

Por otro lado, el artículo 77 señala las presunciones que benefician a los reclamantes, pero indica que deben operar “en relación con los predios inscritos” en el registro (Ley 1448 del 2011, art. 77). Las presunciones son herramientas probatorias que permiten establecer el nexo fáctico entre despojo/abandono y conflicto armado. El que se activen una vez tramitado el registro, indica que se trata de una tarea que se dejó en manos de los jueces y no de la URT.

Esta interpretación es plausible a la luz de los motivos y propósitos expresados en el proceso de deliberación que dio lugar a la LV. En este sentido, los legisladores propusieron un proceso en el que el Gobierno crearía un sistema de registro para establecer la titularidad, posesión y propiedad despojadas, mientras que los jueces aplicarían la inversión de la carga de la prueba a favor de los despojados y ordenarían la restitución, cuando fuere el caso (Congreso de la República de Colombia, 2010, p. 20). Para los congresistas ponentes del proyecto de ley 085 del 2010, la “causa generalizada” del despojo de tierras fue “la aplicación organizada de la fuerza para desplazar a la población y quedarse con sus tierras”. Dicha estrategia implicó el uso de mecanismos ilegales, pero también de los canales legales y formales de la compraventa (Congreso de la República de Colombia, 2010, pp. 17-18). Por esta razón, el propósito de las presunciones a favor de las víctimas, y de la inversión de la carga probatoria, era que se pudieran reivindicar los derechos de las víctimas en aquellos casos en los que el despojo tuvo una apariencia de legalidad. En últimas, se consagraron como un mecanismo para equilibrar la desigualdad de poder que tiene lugar en el despojo de tierras. Por su parte, el propósito de la fase administrativa y del registro no era darle poderes a la URT para valorar los hechos, sino simplemente promover las condiciones y reunir las pruebas para que los jueces cumplieran esta tarea.

Esta es la idea presente y acordada durante todo el debate que se le dio a los proyectos de ley 213 del 2010-Senado, y 107 del 2010-Cámara, acumulado con el proyecto de ley 085 del 2010-Cámara, sobre cuyas discusiones se toman algunos apartes relevantes:

Al conformar el registro de predios despojados, el Estado tendrá el “mapa” de despojados y los elementos probatorios del despojo, de la titularidad del predio, de su valor catastral y el valor de las eventuales compensaciones que sea necesario pagar a terceros de buena fe que puedan resultar afectados en sus derechos legítimos por causa de la titulación del predio a favor del despojado, todos los cuales presentará a consideración del juez. (Congreso de la República de Colombia, 2010, p. 20)

En el mismo documento se lee:

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras de Desplazados será quien impulse el proceso, aporte los elementos probatorios que permitan al juez dictar la sentencia con suficientes elementos de juicio, de tal forma que en corto término se produzca un fallo definitivo que restituya la tierra al despojado y determine las sumas que deba pagarse a los terceros que hayan demostrado sus derechos legítimos en el proceso. (Congreso de la República de Colombia, 2010, p. 20)

Esta idea también apareció consignada en la *Gaceta del Congreso* 63 del 1º de marzo del 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011c, p. 4) y fue reiterada por el coordinador de la ponencia mayoritaria, Senador Juan Fernando Cristo:

La víctima va a tener que ir antes de ir a un juez como requisito de procedibilidad, ante esa unidad administrativa especial, y la unidad comenzará así un proceso administrativo para definir el bien, dónde está el bien, para mirar el catastro, para mirar los registros, para acreditar con la denuncia de la víctima en su momento el desplazamiento, para mirar cualquier medio de prueba, y la idea que tiene el Gobierno Nacional es que esta unidad de tierras será un gran soporte y ayuda para la víctima para preparar toda la documentación y solicitar la acción de restitución de tierras a la víctima del desplazamiento y el despojo. (Congreso de la República de Colombia, 2011a, p. 16)

Esta interpretación del registro como una herramienta auxiliar que no conlleva la evaluación de la relación entre el despojo/abandono y el conflicto, ha sido también hecha por la Corte Constitucional. Para este tribunal, el registro es un instrumento para agilizar el proceso de restitución, que tiene apenas un carácter declarativo mas no constitutivo de la calidad de víctima. Además, indicó que su exigencia como requisito de procedibilidad obedecía a la necesidad de hacer operativa la ley, de manera que las autoridades competentes pudieran darle cumplimiento de forma oportuna, progresiva y eficiente. Por esta razón, la Corte encontró ajustado a la Constitución este requisito. Además, indicó que no constituía un acto de arbitrariedad que impidiera el acceso a la restitución (Corte Constitucional, 2012, parág. 8.3).

En resumen, la reglamentación de la ley dio lugar a que la URT asumiera una tarea inicialmente concebida como responsabilidad exclusiva del juez de restitución: la valoración del nexo fáctico entre el despojo/abandono y el conflicto armado. Teniendo en cuenta las consideraciones y los argumentos atrás presentados, resulta comprensible el llamado que hacen la CSMLV de seguimiento y otros investigadores para que la URT haga una interpretación “amplia y flexible del nexo de causalidad”, dejando para la instancia judicial su examen más riguroso (Bolívar, 2020; Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2019, pp. 137, 141; Sánchez, 2020). Tenemos entonces la tarea pendiente de ajustar el derecho; sobre este punto específico valdría la pena seguir la propuesta hecha por el grupo de

congresistas que redactaron una ponencia alternativa, la que fue mayoritariamente aceptada como LV: atribuir a la URT una carga argumentativa adicional para cuando rechace la inscripción:

Cuando la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras Despojadas niegue la inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, pese a encontrar la existencia de una de las situaciones anteriores (negocios jurídicos o actos administrativos que transfirieron el dominio sobre predios ubicados en zonas en las que se presentaron fenómenos de violencia armada, despojo y desplazamiento) tendrá que realizar una motivación reforzada de su decisión, las cuales tendrán una especial vigilancia por parte de la Procuraduría General de la Nación. (Congreso de la República de Colombia, 2011b, p. 36)

El rezago en la presentación de demandas de restitución y su relación con la interpretación del artículo 82 de la Ley 1448 del 2011

En cuanto a la iniciación de la fase judicial, el artículo 82 de la LV (Ley 1448 del 2011) fue ambiguo a la hora de establecer la obligación de la URT de interponer demandas de restitución en nombre de las víctimas registradas. La ley contempla la posibilidad de que la URT interponga la acción de restitución en nombre de los despojados y los represente en el proceso ante los jueces. Así, al tenor del artículo 82:

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas **podrá** solicitar al juez o magistrado la titulación y entrega del respectivo predio incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción y representarlo en el proceso. (Ley 1448 del 2011, art. 82. El resaltado es propio)

La expresión resaltada dio lugar a dos interpretaciones que fueron objeto de un juicio de constitucionalidad ante la Corte Constitucional. Una de ellas, es que la norma confiere una facultad para decidir si representa o no a una víctima ante la justicia, interponiendo y tramitando la acción de restitución cuando así se le solicita expresamente. La otra indica que se trata de una función en cabeza de la URT que no puede dejar de cumplir cuando las víctimas solicitan su intervención en el trámite judicial de la restitución. Esta última interpretación la Corte la admitió, mientras que juzgó y excluyó la primera como inconstitucional. La razón es que al darle a la expresión el alcance de una facultad, y no el de una obligación, se podría impedir a las víctimas el acceso a un recurso efectivo que materializara su derecho a retornar. Además, se configuraría un incumplimiento de la obligación estatal de brindar asistencia jurídica especial a las víctimas, quienes generalmente no cuentan con los recursos para interponer directamente la acción judicial (Sentencia C-166 del 2017, parágs. 33, 34).

Este debate constitucional reveló que la interpretación de la norma como una facultad al arbitrio de la URT tuvo asidero e implicaciones importantes, tanto en su reglamentación como en la implementación. Por un lado, el Decreto 440 del

2016 repitió la expresión, indicando que la URT “podrá ejercer todas las actuaciones, en el ámbito de sus competencias, dentro de la acción de restitución, por medio de sus funcionarios o de personas naturales o jurídicas con quienes se haya suscrito convenios o contratos a cualquier título” (Decreto 440 del 2016, art. 4). Llama la atención que a renglón seguido se emplee una expresión que denota mayor obligatoriedad, al afirmar que la misma entidad “ejercerá la supervisión y orientación de todas las actuaciones a las que se refiere el presente artículo, a efectos de garantizar la adecuada representación de las víctimas” (Decreto 440 del 2016, art. 4).

El uso del término no pasaría de ser una suspicacia sin mayor importancia de no ser por el alcance que la propia URT le dio al dirigirse a sus funcionarios. En desarrollo del juicio de constitucionalidad sobre el artículo 82 de la LV, se pudo conocer que dicha URT expidió la Circular Interna DJR-001 del 2015, en la que impartió directrices sobre el papel que debería desempeñar en los casos de restitución de tierras para personas que retornaban a los predios de su propiedad. Según la ciudadana que interpuso la demanda, dicha circular indicaba que “los funcionarios de la Unidad [URT] se pueden negar a representarlos ante los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras porque se trata de una facultad y no de un imperativo al incluir la palabra *podrá* mas no *deberá*” (Sentencia C-166 del 2017, parág. III, 4). Aunque quien esto escribe no pudo tener acceso al texto, la afirmación de la accionante es digna de confianza, pues la misma Corte reconoció que sus argumentos cumplían con el “requisito de certeza”, lo que indica que el tribunal dio crédito al hecho de que la expresión podía tener una interpretación inconstitucional (Sentencia C-166 del 2017, parág. 4.1.4).

Las implicaciones de la interpretación que se le dio a la expresión “podrá”, como una facultad y no como una obligación, se pueden rastrear también en el rezago existente en materia de presentación de acciones de restitución ante los jueces y en la reiterada inactividad de la URT para atender esta problemática a través de un plan o estrategia adecuada. En el primer sentido, para el 2016, de 18 169 solicitudes de restitución efectivamente registradas, 13 700 se habían llevado a instancias judiciales, representando un rezago de 4469 solicitudes (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2017, p. 195). Para el 2017, del total de 21 914 solicitudes inscritas, solo 15 077 contaban con demanda de restitución, lo que evidenció un rezago de 6837 casos (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2018, p. 127). La tendencia no cambió en el 2019, cuando la CSMLV evidenció que de las 25 063 solicitudes inscritas, 17 961 ya habían iniciado la etapa judicial, ampliándose así la brecha a 7102 (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2019, p. 138).

Frente a este rezago, la URT no ha mostrado mucho interés en elaborar y poner en marcha un plan que permita superarlo. Muestra de ello ha sido su inactividad ante las solicitudes hechas por la Corte Constitucional y la Comisión de Seguimiento (CSMLV) en este sentido. Así, en el 2015, la URT recibió una orden de la Corte Constitucional que implicaba elaborar un “plan estratégico de restitución de tierras”, para lograr la restitución de todos los predios despojados dentro del marco temporal de la LV (2011-2021)³. En el fallo T-769/15, la Corte encontró que la restitución de tierras era un derecho cuya protección requería medidas graduales y progresivas. No obstante, dicho carácter no justificaba la inactividad estatal, por lo que ordenó la adopción del plan estratégico como medida mínima para comenzar a garantizarlo (Sentencia T-769 del 2015, parágs. 5.2.6, 6.5, 6.26, 6.32, 6.34, Cuarta Orden). En respuesta a dicha orden, la URT elaboró un plan en el que omitió abordar los “cuellos de botella” de la restitución en la etapa judicial. Según la URT:

[...] el Peirt (Plan Estratégico de Restitución de Tierras) no tenía la obligación de plasmar la estrategia judicial de esta entidad para atender los procesos judiciales de restitución de tierras, como quiera que la parte resolutoria, señaló que el mencionado plan debía ser elaborado conforme a las razones contenidas (ratio decidendi) sobre microfocalización [...]. (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2017, p. 194)

La inercia de la URT en este punto no parece cambiar, pues la CSMLV anotó que para el 2019 la URT no contaba con un plan de trabajo específico para atender el problema (2019, p. 138). En resumen, la sustitución de la expresión “podrá” por “deberá” en el artículo 82 de la Ley 1448 parece ser un cambio necesario para imprimir mayor fuerza a la obligación que tiene la URT frente a las víctimas que no pueden presentar la acción de restitución ante los jueces.

Conclusión

Atendiendo el llamado a la reflexión sobre el régimen jurídico que estructura el programa de reparación de víctimas (PRV) vigente, se discutieron algunos hallazgos con el propósito de averiguar si las reglas específicas de la restitución de tierras dificultaron el acceso de las víctimas a la reparación. Después de presentar las fases administrativa y judicial del proceso de restitución, se revisaron algunas normas específicas en materia de requisitos exigidos para adelantar el registro de

3 En la Sentencia T-679 del 2015, la Corte Constitucional resolvió favorablemente la acción de tutela interpuesta por María Clementina Jacanamijoy, víctima de desplazamiento forzado a quien se le negó la inscripción de un predio de su propiedad en el RTDAF. La URT había rechazado la inscripción aduciendo que el registro no se podía implementar en la zona en la que se encontraba el predio, porque no se cumplían las condiciones mínimas de seguridad que debía avalar el Ministerio de Defensa a través de los procedimientos de macro y microfocalización (Sentencia T-679 del 2015, parágs. 2.1-2.4.).

tierras y de las obligaciones de la URT frente a la presentación de demandas de restitución.

La evidencia presentada permite afirmar que algunas reglas específicas de la restitución propician barreras de acceso a la reparación. En primer lugar, la reglamentación de la inscripción en el RTDAF terminó atribuyendo a la URT la facultad de exigir a los solicitantes la prueba del nexo de causalidad entre el despojo/abandono y el conflicto armado interno. La lectura de las normas consagradas en la LV y de los motivos que tuvo el legislador, confirman que la valoración de dicho nexo fue una tarea encargada exclusivamente al juez. Por esta razón, se plantea la necesidad de ajustar la regulación para distribuir con mayor claridad las responsabilidades entre la URT y la judicatura. De no hacerse, se debería entonces atribuir a la URT una carga argumentativa adicional para cuando rechace la inscripción, queden estas decisiones sujetas a la vigilancia de la Procuraduría (así se propuso por algunos congresistas en su momento). En segundo lugar, se mostró cómo la expresión “podrá” del artículo 82 de la LV, abrió la posibilidad de que la URT asumiera la tarea de presentar demandas de restitución como una facultad, pero no como una obligación. Esta interpretación propició un rezago en el número de casos que hacen tránsito de la fase administrativa a la judicial. Por lo anterior, se sugiere sustituir la expresión por una que afirme sin ambigüedades el deber que tiene la URT frente a las víctimas que no pueden presentar la acción de restitución ante los jueces.

Estos hallazgos confirman la importancia del derecho en la definición de los alcances de la reparación. Es por esto por lo que la discusión sobre cómo debe ser el régimen que tendrá vigencia después del 2021, debe comenzar por cuestionar el alcance que han tenido las reglas más concretas para tornar en ineficaces las más generales. En la vigilancia de esta letra más “menuda” de la ley, está en juego la credibilidad del Estado frente a la comunidad internacional, los actores armados que puedan estar dispuestos a negociar un nuevo acuerdo de paz, y lo más importante, las víctimas y sobrevivientes del conflicto.

Referencias

- Bolívar, A. (2020, 9-11 de marzo). Seminario “Pasado, presente y futuro de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. Día 3: Restitución de tierras [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=9COPpwBa2pY>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. (2017). *Cuarto Informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/CUAR-TO-INFORME-VICTIMAS-CONGRESO-PGN.pdf>

- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. (2018). *Quinto Informe de seguimiento al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Info17_08_17.pdf
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 del 2011; “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. (2019). *Sexto Informe de seguimiento al Congreso de la República 2018-2019*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sexto_informe_seguimiento_congreso_republica_2018_2019.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (2010). *Gaceta del Congreso* 865 (2010, 4 de noviembre). Imprenta Nacional de Colombia. <http://www.lexbase.biz/lexbase/Gacetitas/2010/GC0865de2010.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2011a). *Gaceta de Congreso* 469 (2011, 30 de junio). Imprenta Nacional de Colombia. <http://www.lexbase.biz/lexbase/Gacetitas/2011/GC0469de2011.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2011b). *Gaceta del Congreso* 253 (2011, 11 de mayo). Imprenta Nacional de Colombia. <http://www.lexbase.biz/lexbase/Gacetitas/2011/GC0253de2011.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2011c). *Gaceta del Congreso* 63 (2011, 1º de marzo). Imprenta Nacional de Colombia. <http://www.lexbase.biz/lexbase/Gacetitas/2011/GC0063de2011.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 del 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (2011, 18 de enero). *Diario Oficial* 47.956.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 del 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (2011, 10 de junio). *Diario Oficial* 48.096.
- Corte Constitucional. (2012, 13 de septiembre). Sentencia C-715/12 (Luis Ernesto Vargas Silva, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-715-12.htm>
- Corte Constitucional. (2015, 3 de noviembre). Sentencia T-679/15 (Luis Ernesto Vargas Silva, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-679-15.htm>
- Corte Constitucional. (2017, 15 de marzo). Sentencia C-166/17 (José Antonio Cepeda Amarís, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-166-17.htm>

- Corte Constitucional. (2019, 5 de diciembre). Sentencia C-588/19 (José Fernando Reyes Cuartas, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-588-19.htm>
- García, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina* (2ª ed.). IEPRI, Debate.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). *ABC para jueces en materia de restitución de tierras*. <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/ABC.pdf/96b6eb53-16c4-42bc-8a0f-8be383c05c58>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 4829 del 2011, por el cual se reglamenta el capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. (2011, 20 de diciembre). *Diario Oficial* 48289.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1071 del 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (2015, 26 de mayo). *Diario Oficial* 49.523.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 440 del 2016, por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2016, 11 de marzo). *Diario Oficial* 49.812.
- Registro Único de Víctimas. (2011). *Red Nacional de Información*. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>
- Sánchez, C. (2020). Seminario “Pasado, presente y futuro de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. Día 3: Restitución de tierras [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=9C0ppwBa2pY>

Transiciones y reciclajes agrarios. Prácticas y aprendizajes de la restitución de tierras para la jurisdicción ordinaria en el trámite de conflictos agrarios

Helber Noguera Sánchez*

* Candidato a Doctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor Senior del programa de apoyo a la construcción de la paz en Colombia (ProPAZ) de la GIZ. Docente ocasional de la Universidad Nacional de Colombia y docente de medio tiempo de la Maestría en Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Santo Tomás. Correo electrónico: hnoquera@unal.edu.co.

Introducción

El problema agrario, entendido como los conflictos relacionados con el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra, ha sido un aspecto central y casi fundante del conflicto armado y político colombiano. El trámite de los conflictos de carácter agrario ha girado en torno a políticas de reforma agraria y procedimientos administrativos agrarios a cargo del otrora Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), después el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y ahora la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Al mismo tiempo, los ciclos de violencia no solo se incrementaron, sino también se diversificaron en materia de actores, territorios, inventarios de violencia y victimización; sin dejar el anclaje sobre la tierra materializados no solo en el fenómeno masivo del desplazamiento forzado, sino también en abandonos y despojos forzados de predios.

Con el ánimo de dar una respuesta parcial al fenómeno, en el marco de la implementación de la justicia transicional, se crearon mecanismos legislativos, administrativos e institucionales para restituir los predios que fueron objeto de abandono o despojo forzado en el marco del conflicto armado posterior al 1º de enero de 1991. Algunos mecanismos legislativos son la Ley 1448 del 2011 de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia y los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635 del 2011 relacionados con la reparación a la población étnica; y mecanismos administrativos e institucionales como la creación de la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT) y la especialidad de restitución de tierras en cabeza de juzgados y tribunales por algunos distritos judiciales del país.

A lo largo de la implementación de la política de restitución de tierras se han venido recogiendo buenas prácticas y lecciones aprendidas que podrían transitar hacia aparatos normativos, procesales y experiencias en escenarios ordinarios de posacuerdo donde se pretenden tramitar, por ejemplo, los conflictos agrarios. Es menester reflexionar alrededor de cuáles son las tecnologías —normativas y procesales— y los usos de las mismas que pueden transitar desde la justicia transicional aplicada con ocasión del conflicto armado hacia la justicia agraria ordinaria en un escenario de paz y de posacuerdo.

Para ello, el presente texto presentará algunos aspectos generales del proceso de restitución de tierras, centrándose en la etapa administrativa. Posteriormente, se presentarán las prácticas interdisciplinarias utilizadas para documentar los casos de despojo o abandono forzado de tierras (mapeo de actores, análisis situacional, análisis de contexto, genograma, líneas de tiempo y cartografía social, caracterización de daños y afectaciones, cambios en el uso de suelo; aplicación de metodologías participativas en espacios formales e informales de diálogo y concertación multiactor y multinivel), para luego realizar algunas reflexiones alrededor de cómo tales podrían transitar hacia escenarios ordinarios para el trámite de conflictos agrarios potencializados por el proceso de paz, específicamente la jurisdicción agraria.

¿Qué y cómo se restituye? Generalidades del proceso restitutivo

El proceso de restitución de tierras y de derechos territoriales se entiende derivado de la justicia transicional¹. Su anclaje normativo es la Ley 1448 del 2011 y los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635 también del 2011. Pretende restituir los predios que fueron objeto de despojo o abandono forzado de tierras a sus propietarios², poseedores³ u ocupantes⁴ posterior al 1º de enero del 1991 con ocasión del conflicto armado interno. Para ello, crea un procedimiento mixto (administrativo y judicial), una institucionalidad (URT), una especialidad en la rama judicial, entre otros. El despojo es entendido como la

acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia⁵. (Ley 1448 del 2011, art. 74)

Por su parte, el abandono forzado es la “situación en la cual la víctima se ve obligada a dejar sus tierras para proteger su derecho a la vida, libertad e integridad y la de su núcleo familiar, razón por la cual se ve impedida para usar y explotar su predio para efectos de considerar la materialización del despojo o el abandono forzado”.

Con el ánimo de establecer la existencia del despojo o el abandono forzado y la relación jurídica de la víctima con el predio, la URT adelanta la etapa administrativa. Para llevar a cabo el objetivo de esta fase, la entidad busca identificar el

-
- 1 Según el informe del secretario general de la ONU en el 2004, la justicia transicional “abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. También los mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional, así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos” (Secretario General ONU, 2004, párr. 8).
 - 2 Son aquellas personas que tienen una escritura pública, una resolución del Incoder o del Incora o una sentencia judicial que luego fue registrada ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
 - 3 Son las personas que se creen y actúan como dueñas de un predio, y por tanto lo usan, explotan o incluso arriendan a otros, pero no tienen el título de propiedad o el registro de título ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
 - 4 Son los sujetos de reforma agraria (campesinos sin tierra) que viven o explotan directamente un terreno baldío. Los terrenos baldíos son aquellos que pertenecen a la nación, razón por la cual serían objeto de adjudicación por parte del otrora Incora-Incoder, hoy ANT.
 - 5 Los tipos de despojo son, a saber: despojo material, despojo mediante venta forzada, despojo por venta a bajo precio irrisorio, despojo por venta falsa o título fraudulento, despojo por sentencias judiciales contrarios a derecho y despojos mediante actos administrativos.

predial y catastralmente⁶ el predio, establecer los hechos de violencia en el marco del conflicto armado tanto al reclamante como a su núcleo familiar y establecer la relación jurídica de propietario, poseedor u ocupante entre el reclamante y el predio. Documentado el caso, la URT lo incluye —o no— en el registro único de predios abandonados y despojados por la violencia. El registro se constituye en un requisito de procedibilidad para acudir al juez especializado en restitución de tierras. La solicitud ante el juez la puede realizar la URT en representación de la víctima o quien este otorgue poder⁷. A partir de ello, inicia la etapa judicial, en la que mediante un proceso expedito se determina la procedencia de la solicitud y la restitución real y material de la mano de otras medidas de reparación integral, que permitan la sostenibilidad y el carácter transformador materializado en una sentencia judicial. La sentencia no solo declara la vulneración de los derechos fundamentales, sino también ordena medidas a variedad de entidades de carácter municipal, departamental y nacional tendientes a reparar de manera integral a las víctimas⁸. Este texto concentra el análisis en la etapa administrativa.

Nótese que el proceso restitutivo solo atiende a uno de los tipos de conflictos alrededor de la tierra según el entendimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011). En otras palabras, el proceso restitutivo no está llamado a solventar o tramitar el acceso a la propiedad rural, el alcance de las inversiones del campo, la recuperación de tierras por parte de comunidades indígenas o el reconocimiento estatal de los derechos territoriales colectivos de comunidades negras y afrocolombianas. Tampoco atiende de manera integral los conflictos sobre el acceso⁹, uso¹⁰, la ocupación¹¹ o la tenencia¹² de tierras, según

6 La individualización de predios “es la acción de identificar de manera integral un algo, de manera tal que no se confunda con nada en el tiempo y el espacio” y “comprende la determinación de características distintivas, de manera tal que no genere dudas en la diferenciación con otros predios, ello se logra de manera completa en el proceso de documentación de cada caso”; según lo expuesto en el documento de Actualización de la Circular Interinstitucional IGAC - URT.

7 En la mayoría de los casos, es la URT quien representa a los reclamantes. Sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil también lo han hecho, entre otras la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) o la Corporación Jurídica Yira Castro (CJYC).

8 Para profundizar el análisis en la etapa posfallo, puede consultarse Bolívar *et al.* (2018).

9 Se refiere al modo como se adquiere la tierra, que puede ser por vía de una determinada política pública (reforma agraria) o a través de otras relaciones jurídicas como compras o sucesiones.

10 Se hace referencia al modelo productivo y de explotación sobre las tierras; la vocación de la tierra y la manera en que las personas la utilizan, sus prácticas y costumbres; por ejemplo, de preservación, agropecuario, habitacional, agroforestal, minería.

11 Se consideran como aquellas dinámicas poblacionales, de configuración y reconfiguración territorial de las personas sobre la tierra. Se ejemplifica con los fenómenos de colonización, acaparamiento o ampliación de la frontera agraria.

12 La tenencia es vista como a los asuntos relacionados con la relación jurídica de la persona con la tierra, es decir, su titularidad o informalidad. Por ejemplo, la estructura agraria (minifundio-latifundio), la propiedad, la posesión, la ocupación o el mero disfrute de la tierra.

la categorización de conflictos agrarios que ha venido desarrollando el autor de este texto¹³.

Lo anterior se torna relevante en clave de tener en cuenta que “el problema agrario” ha sido identificado como uno de los fundantes del conflicto armado, político y social que ha vivido Colombia desde hace más de 60 años; y que el mecanismo transicional restitutivo no atiende de manera holística la problemática y el inventario amplio y diverso de tensiones que cotidianamente se tramitan en los contextos territoriales del país.

Artefactos interdisciplinarios que se practican en la fase administrativa del proceso restitutivo

Como se dijo *supra*, la URT posee la tarea de documentar los casos (individuales o étnicos) con el ánimo de inscribir —o no— en el registro y llevar ante un juez especializado en restitución de tierras la solicitud. La documentación se realiza desde la perspectiva predial y catastral en relación con la naturaleza jurídica del predio y sus características; desde lo jurídico, para analizar la relación jurídica de la persona con el predio, la vulneración de derechos y el vínculo con el conflicto armado interno. Y desde lo social, en donde se analiza el contexto, se observa el caso desde los diferentes panoramas diferenciales (género, etario, de acción sin daño), se identifican dinámicas sociales y se reconstruyen y enlazan acontecimientos.

Con características similares se lleva a cabo la documentación de casos de territorios colectivos étnicos, sean de carácter indígena o negro y afrocolombiano.

Pues bien, es desde la perspectiva social que la documentación de los casos ha venido generando prácticas interdisciplinarias que, por un lado, permitan tener la rigurosidad suficiente para ser tenidas como prueba —social— en el proceso judicial y, por otro, posibiliten integrar las complejidades de las circunstancias que rodearon el despojo y abandono forzado de los predios en un contexto armado con un inventario tan diverso de violencias.

Aquí se leen como inter (y a veces trans) disciplinarias porque:

- Más allá de si devienen de disciplinas rígidas o lineales, en la práctica terminan configurándose relaciones, híbridos o amalgamas momentáneas, transitorias y plurales (Schaffer, 2013).

13 Se desarrollan en el proyecto de disertación doctoral denominado “La movida agraria en la casa del trueno. Conflictividades agrarias en el Catatumbo. Trayectorias, prácticas, movilizaciones, (multi)territorialidades del movimiento social agrario entre 2012 y 2017. Un rastreo al agenciamiento y su relación con el Estado y el sistema democrático”. Como en el capítulo empírico “Fotografía en movimiento (.GIF). Actores y relaciones en el Catatumbo en el trámite de los conflictos agrarios”. Los dos textos en el marco del programa de Doctorado en Ciencias Humanas y Sociales del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia.

- Tales amalgamas se nutren constantemente de variedad de disciplinas, técnicas, conceptos y metodologías (Barry y Born, 2013).
- Al inicio y en ocasiones, la disciplina jurídica —clásica— ve a estos híbridos como transgresiones a su naturaleza; como una sustracción de su poder jurisdiccional en tanto proponen nuevas formas de producción y valoración de la realidad, como la posibilidad de restarle campo de acción a la tradicional sana crítica de que hablan los códigos.
- Las prácticas inter no desconocen las identidades de las disciplinas con las que dialoga, sus conocimientos, sus prácticas, sus conclusiones epistemológicas, sus cánones, técnicas y tácticas (Osborne, 2013).

Con lo anterior, se pasará a listar y describir las prácticas, manifestando en qué consiste, cuáles son sus características y la utilidad en sede judicial. Se iniciará con las denominadas pruebas sociales y luego con aquellas prácticas que no constituyen pruebas, pero que permiten tener mayor ilustración y documentación de los casos.

A) Las pruebas sociales. Artefactos y prácticas normativas para lo judicial

Tanto actores de la sociedad civil como entidades del Estado y jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, han venido llegando a consensos en considerar y utilizar como medios de convicción idóneos a las pruebas sociales. Estas son el documento de análisis de contexto (DAC), la cartografía social, la línea de tiempo, el grupo focal, la entrevista en profundidad y el genograma. En común, tienen que no solo se coproducen con el ánimo de documentar los casos en la etapa administrativa por parte de la URT, sino también para que integren la solicitud de restitución que se lleva ante los jueces y tribunales especializados en restitución de tierras y que han transitado por reflexiones técnicas y jurídicas para posicionar la necesidad de que la judicatura les dé el valor probatorio que los medios de prueba tradicionales tienen.

Documento de análisis de contexto (DAC)

Es un relato de manera cronológica, rigurosa y organizada, que debe dar cuenta del ejercicio investigativo realizado, mostrando la historia y dinámica de 1) el conflicto armado, 2) la configuración del paisaje y estructura agraria, 3) la institucionalidad y 4) la economía local (Rodríguez Medina, 2015, p. 383), entre otras dinámicas sociales, políticas y económicas relevantes para el proceso de restitución.

La URT diseñó una propuesta metodológica para la elaboración de los DAC que puede ser tenida como una guía sobre las prácticas mínimas de investigación,

análisis, redacción y trabajo interdisciplinario; así como su contenido, estructura, manejo de fuentes, entre otros ítems. Del mismo modo, se constituyó un grupo experto de análisis de contexto, con profesionales de distintas ciencias sociales, quienes aplicando metodologías propias de su saber (URT, 2014, p. 93), elaboran este material con miras de servir de fundamento de decisiones administrativas y judiciales concretas, como lo son la resolución que decide la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y la sentencia judicial de restitución (Sabogal Urrego, 2013, p. 35).

Intenta ser construido partiendo de “la recolección, uso, triangulación y análisis crítico de diversidad de fuentes” (Rodríguez Medina, 2015, p. 383), principalmente desde el relato de los reclamantes de tierras contrastando con fuente documental, tanto producida al momento de los hechos como posterior.

Cartografía social

La URT la considera un medio de prueba social que sirve para

identificar las dinámicas sociales que forman parte de la vida de un grupo social en un espacio determinado, así como las variaciones que las mismas sufrieron en el tiempo [...] y permite el acceso a diferentes representaciones del territorio que coexisten en el grupo, siendo el territorio concebido como un lugar en el cual se desarrollan las prácticas sociales, culturales, políticas y económicas de un grupo o una comunidad. (León, 2016, p. 51)

A través de esta técnica es posible acopiar, complementar y validar información sobre ubicación de los predios y los titulares de derechos, así como reconstruir dinámicas del conflicto armado, de intervención institucional, redes de apoyo y procesos comunitarios, entre otros. Lo anterior, teniendo como referente la organización espacial del territorio (URT, 2015, p. 10).

Según Habegger y Mancilla (2006), es una metodología alternativa que permite a las comunidades construir un conocimiento integral de su territorio mediante una propuesta conceptual y metodológica, que hace uso de instrumentos técnicos y vivenciales para que las comunidades puedan elaborar mapas propios (en oposición a los mapas tradicionales, elaborados únicamente por los técnicos), en un proceso de planificación participativa que pone en común el saber colectivo (horizontal) y lo legítima.

En la práctica, se coproduce de manera plural con los grupos poblacionales que fungen como reclamantes de tierras, es un diálogo con funcionarios públicos, ocupantes y las familias; es un ejercicio de memoria histórica.

Línea de tiempo

Es una técnica fructíferamente utilizada, que recoge la URT con el objetivo de “reconstruir y enlazar cronológicamente una serie de versiones, identificando

acontecimientos relevantes, actores sociales y dinámicas relacionadas con el proceso de restitución”. Permite indagar específicamente en el modo, el tiempo y el lugar de los hechos acaecidos, antes (para determinar la calidad jurídica del titular), durante (para establecer quién fue víctima directa de los hechos) y después del despojo o abandono (con el ánimo de determinar la composición familiar, las cargas y los procesos productivos para la etapa posfallo y considerar la aplicación del enfoque diferencial), logrando una reconstrucción minuciosa de la cadena de sucesos que condujeron al abandono o al despojo de tierras (León, 2016, p. 52).

Esta técnica permite considerar, según la perspectiva temporal de los reclamantes de tierras, los momentos hitos, los conflictos agrarios, el agenciamiento y su relación con el conflicto armado. En consecuencia, termina siendo la línea de tiempo tan completa como los participantes tengan información y el/la facilitador/a pueda indagar a través de preguntas.

El grupo focal

La URT la entiende y utiliza para “captar la forma de pensar de los individuos que conforman un grupo determinado”. Se incluyen otras técnicas de investigación cualitativa como la observación participante y las entrevistas con preguntas de investigación, objetivos, justificación y lineamientos propios de la investigación científica (Hamui Sutton y Varela Ruiz, 2013, citados por León, 2016, p. 53).

Es clave sondear cómo reaccionan los participantes a la información que se les comparte y tiene el potencial de validar incluso las pretensiones de la demanda.

La entrevista en profundidad

Se indaga a un determinado y único sujeto sobre la información que se considera relevante para el proceso de restitución de tierras. Esta técnica permite ampliar y verificar el conocimiento sobre el caso y la comprensión de la situación por la que atraviesa el solicitante. Por medio de la entrevista en profundidad se puede crear una atmósfera en la cual es probable que el entrevistado se exprese libremente (Taylor y Bogdan, 1992, p. 108). La entrevista en profundidad sigue el modelo de una conversación entre iguales, y no el de un intercambio formal de preguntas y respuestas (este último es el que caracteriza una diligencia de interrogatorio); en esta técnica, el entrevistador es un instrumento más de análisis, que explora, detalla y rastrea cuál es la información más relevante para el proceso de restitución, por medio de preguntas semiestructuradas.

El genograma

El genograma es una representación gráfica (en forma de árbol genealógico) sobre la información básica de algunas generaciones de una familia. Incluye información sobre su estructura, los datos demográficos de los miembros y las relaciones que mantienen entre ellos. De esta forma, proporciona a “golpe de vista” una

gran cantidad de información, lo que permite no solo conocer a la familia, sino también realizar hipótesis acerca de la relación entre el problema y el contexto familiar, la evolución del problema a lo largo del tiempo, su relación con el ciclo vital de la familia, entre otros (Compañ, Feixas, Muñoz y Montesano, 2012, p. 1, citados por León, 2016, p. 54).

Para efectos administrativos y judiciales, permite conocer los integrantes de la familia que pueden tener expectativa sobre los derechos sobre la tierra que se pretende ser tramitados en el proceso restitutivo.

Caracterización de daños y afectaciones

Es el proceso mediante el cual la URT trabaja de manera conjunta con las comunidades para comprender y probar cómo ocurrió el despojo o abandono forzado de sus territorios. Esto, con el fin de recaudar el acervo probatorio que viabilizará la posterior elaboración de una demanda de restitución. (URT, 2014a, p. 4).

El fundamento normativo son los artículos 154 y siguientes del Decreto-Ley 4633 de 2011.

Es una técnica que se utiliza únicamente en los procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas, afrocolombianas, negras y palenqueras de que tratan los decretos-ley étnicos. Por su naturaleza, han sido una metodología flexible tratando de atender a las particularidades de cada pueblo o comunidad de que se trate. En otras palabras, el diseño de la metodología y la puesta en marcha de la caracterización deberán realizarse con la participación de los pueblos indígenas y de manera interdisciplinaria e intercultural. En gran medida recoge los métodos *supra*. Al menos¹⁴, la caracterización de daños y afectaciones identifica los siguientes elementos: la ubicación geográfica del área, la situación jurídica, los usos del territorio, el cumplimiento o no de la función social y ecológica, el contexto y las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las afectaciones y daños, una relación de los predios y bienes en cabeza de terceros ocupantes, los proyectos de desarrollo o de aprovechamiento de recursos naturales que se planeen o se encuentren en ejecución, así como las actividades legales o ilegales sobre el territorio, el censo de las comunidades, los cultivos, la infraestructura y bienes afectados, los obstáculos jurídicos para proteger los derechos, la existencia de conflictos intra o interétnicos y los hechos que dieron lugar a las afectaciones territoriales (Sánchez y Orduz, 2015, p. 79).

Es importante anotar que, con excepción del genograma, las demás técnicas sociales pueden aplicarse en jornadas de recolección de información comunitaria (León, 2016, p. 54).

14 Significa, también, que la caracterización puede, según lo concertado con el pueblo de que se trate, abordar otros elementos o profundizar en algunos de los señalados.

B) Los artefactos exnormativos

Algunas prácticas encarnadas por funcionarios públicos resultan foráneas a su estricto quehacer emanado del manual de funciones inicial. Son llevadas a cabo por consecuencia del aprendizaje y la reflexión constante mientras se actúa. De estas trata este acápite. Se identificarán tres: el análisis en los cambios en el uso del suelo, la herramienta de análisis situacional y las clínicas de casos.

El análisis en los cambios en el uso de suelo no se hace en todos los casos, sino en aquellos que se hace menester según los hallazgos que resultan de los DAC. Pretende, a partir de la diversidad de estrategias de investigación, identificar las posibles afectaciones, dominio o uso en la zona microfocalizada de manera dialógica con los oleajes de violencia, los abandonos y despojos forzados y la transferencia de los predios, observando, entre otras: tipos de explotación del suelo (ganadería, monocultivos, conservación), zona de reserva (Ley 2ª de 1959), parques nacionales naturales, territorios colectivos, rondas de ríos, ciénagas y lagunas, zonas de riesgo, exploración y explotación minera (títulos), hidrocarburos y *map muse* (riesgo por campos minados).

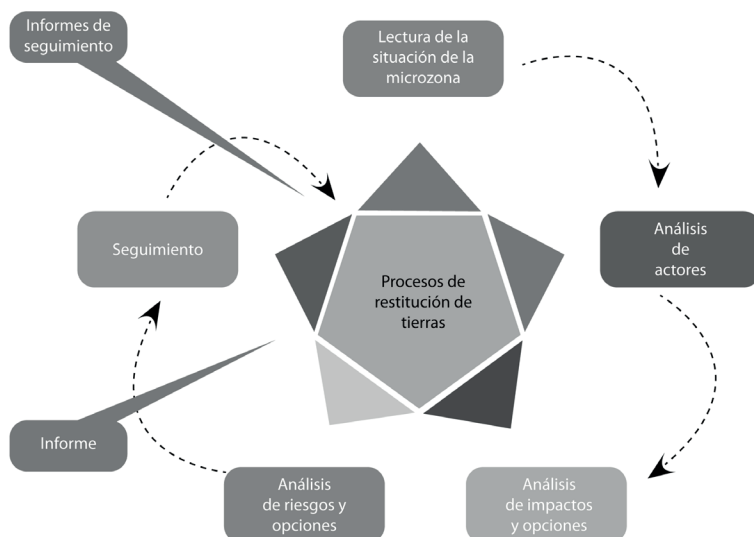
La herramienta de análisis situacional es un instrumento metodológico que permitió¹⁵ a los equipos interdisciplinarios de la URT:

- Identificar los existentes o los potenciales aspectos generadores de conflictos en las zonas a microfocalizar con el propósito de tomar decisiones informadas sobre la intervención.
- Caracterizar a los actores que rodean el proceso teniendo en cuenta sus intereses, posiciones y conocimientos frente a la restitución.
- Estudiar los posibles impactos y fuentes de riesgo derivados del proceso de restitución en la microzona.
- Identificar opciones o estrategias de acción para prevenir o mitigar efectos negativos del proceso de restitución.
- Hacer seguimiento a las opciones propuestas y reformularlas a la luz de los cambios en el contexto.

El paso a paso de la herramienta se puede visualizar en la figura 1.

15 Se dejó de utilizar en el 2017 con el ánimo de suprimir varias acciones con el fin de agilizar la etapa administrativa.

Figura 1. Esquema de pasos de la herramienta de análisis situacional



Fuente: elaboración del equipo de Acción sin Daño de la Universidad Nacional de Colombia. 2013.

Las clínicas de casos es una estrategia de investigación colectiva para casos emblemáticos o especialmente complejos, que permiten profundizar en la comprensión de los elementos constitutivos del caso y mejorar la toma de decisiones respecto de los trámites administrativo, judicial o posfallo.

Como medida de investigación, se implementaron inicialmente en la URT para identificar obstáculos y soluciones frente a problemáticas específicas de carácter predial y catastral; también se han seguido implementando dada la capacidad para articular el trabajo interdisciplinar de los equipos en torno a un caso específico, de profundizar en su análisis y tomar mejores decisiones.

Como escenario pedagógico y de articulación, facilita el desarrollo de capacidades tanto de los profesionales que recién se incorporan a la URT como de aquellos que tienen la responsabilidad de orientar la toma de decisiones. Exigen, a unos, familiarizarse rápidamente con los elementos conceptuales propios de la Ley 1448 del 2011 y, a otros, profundizar en tesis argumentativamente exigentes. Por otro lado, los equipos misionales de la URT, en las clínicas han participado jueces y magistrados de restitución de tierras, funcionarios de otras entidades, representantes de organizaciones y comunidad. La clínica trasciende la etapa administrativa y ha sido útil para resolver problemas en fase judicial. La clínica en el posfallo ha partido del estudio de un caso con el propósito último de hacer extrapolaciones a casos similares y mejorar los niveles de articulación con las entidades.

Lo bueno, lo malo y lo feo. Las buenas prácticas y las lecciones aprendidas

Se entiende por buena práctica aquella experiencia, acción o manera de hacer las cosas, que se ha implementado con resultados positivos, siendo eficaz y útil en un contexto, contribuyendo al afrontamiento, regulación, mejora o solución de problemas o dificultades que se presenten en el trabajo diario de las personas en ámbitos específicos de la gestión, satisfacción u otros, que puede servir de referente para otras organizaciones.

Las lecciones aprendidas se refieren a la reflexión de los aprendizajes a partir de considerar lo que resultó ser de especial ayuda en la experiencia, que hizo la diferencia en términos de innovación o creatividad; los obstáculos y cómo se afrontaron; lo que hubiera podido ser diferente; y, en general, las relaciones entre los diversos elementos de la experiencia (contexto, actores, recursos, métodos, entre otros).

Así, sobre las prácticas reseñadas *supra*, se harán análisis en clave de replicabilidad y aprendizajes para efectos de considerar su transferencia, extrapolación o mutabilidad en escenarios ordinarios de justiciabilidad en lo agrario.

Del DAC, cabe resaltar las prácticas que lo coproducen. No solo el equipo interdisciplinario, también los convenios y alianzas para obtener la información que dan soporte al DAC; entre otros, con organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) / Programa por la paz, u otras instituciones del Estado como el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) o la Dirección Nacional de Análisis de Contexto (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación. En lo interno, el equipo de analistas se encuentra en constante diálogo entre regiones y con el nivel nacional con el ánimo de observar patrones, dinámicas sociales, fenómenos de violencia, relaciones de poder más allá de la unidad de investigación (la zona microfocalizada) y dinámicas de despojo o abandono forzado de tierras de carácter estructural. Para efectos judiciales, este documento se ha venido presentando: a) en el cuerpo de la solicitud el incluirla en los fundamentos de hecho; b) como un medio de prueba y c) como un anexo.

Actualmente, según disposiciones internas de la URT (2014b), se tiene en cuenta como fundamento fáctico, lo que de contera genera que deba ser probado, no solo con el documento mismo, sino también con las fuentes que sirvieron para su elaboración, esto es, entrevistas, notas de prensa, procesos judiciales, entre otros¹⁶. Por último, cabe resaltar que el DAC trata de manera preferente la información recolectada en el trabajo comunitario,

puesto que es la que permite superar, complementar y cualificar la labor previa de documentación, permitiéndole a los analistas contrastar y triangular la

16 Para ahondar en las implicaciones probatorias del DAC, puede consultarse León (2016, p. 63).

información con las versiones provenientes del territorio, las cuales superan en detalle las contenidas en los medios de comunicación, documentos académicos e informes. (León, 2016, p. 91)

En relación con la **cartografía social y la línea de tiempo**, han resultado claves identificar los factores y variables que hacen presencia o inciden en el territorio y las comunidades; tanto desde enfoques de uso, ocupación y tenencia de tierras. Es allí donde la comunidad y los funcionarios públicos han reflexionado sobre quiénes han tenido relación con los predios, tanto como propietarios, como poseedores, ocupantes o tenedores; cuándo llegaron y cómo; cuál ha sido el uso y la explotación que le han dado; dónde y cómo se vivió el conflicto armado, en qué lugares, qué afectaciones y daños se dieron; qué cambió en las cotidianidades y proyectos individuales, familiares y comunitarios. Es replicable el esfuerzo institucional de tener un despliegue territorial *in situ* para llevar a cabo las pruebas sociales comunitarias; ello no solo ha significado tener oficinas de carácter regional (Direcciones Territoriales de la URT), sino también el garantizar profesionales de las ciencias sociales de manera permanente, recorriendo veredas y corregimientos con el ánimo de acopiar la información con una preocupación por la generación de confianza en las personas respecto del proceso.

La **caracterización de daños y afectaciones** en clave de restitución de derechos territoriales *per se* posibilita valorar buenas prácticas; también lo que de ella deviene.

Las buenas prácticas *per se* del mecanismo son diversas; se resalta la identificación de bienes naturales y de conocimiento territorializados como los sitios sagrados, cementerios, morunduas, nevados, nacimientos de agua, piedras con simbología, placentas, ombligos, ceremonias, unión del mar con los ríos, plantas medicinales (calientes, frías, amargas, dulces, femeninas y masculinas), alimentos, poder, organización y autoridad (MAAP-OEA, 2016, p. 130). De manera precisa en lo que, a pueblos afrodescendientes, negros, palenqueros y raizales, Acxan Duque expresó que se pueden encontrar afectaciones de confinamiento, proyectos de explotación y ocupación territorial, ausencia de consulta previa, minería, pérdida de recursos forestales, repoblamiento, monocultivos, bloqueos, contaminación de fuentes hídricas ambientales, megaproyectos, pérdida de bienes comunitarios y otras afectaciones a la diversidad étnica y cultural (MAAP-OEA, 2016, p. 138).

En relación con lo que deviene de su práctica se pueden resaltar aspectos relacionados con a) actores que se hace menester vincular; b) asuntos sustanciales y procedimentales y c) aspectos que son evitados por los agentes del procedimiento administrativo y judicial (URT o Judicatura)¹⁷.

17 Análisis extraído del “Intercambio de experiencias y aprendizajes sobre el quehacer judicial de restitución de derechos territoriales”, realizado entre el 30 de noviembre y el 1º de diciembre del 2017 en Bogotá.

Actores que resultan vinculados por lo identificado en la caracterización de daños y afectaciones: Ministerio de Agricultura, la Agencia Nacional Minera, entes territoriales, Agencia Nacional de Tierras, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Agencia de Renovación Territorial, Instituto de Parques Nacionales Naturales, Corporaciones Autónomas Regionales, empresas de carácter extractivo, organizaciones campesinas, otras autoridades y organizaciones indígenas.

Asuntos sustanciales y procedimentales que son tenidos en cuenta por consecuencia de la caracterización, han sido la solicitud de la comunidad étnica de titulación del territorio ancestral, la continuidad temporal de las afectaciones, las tensiones entre explotación de recursos naturales y los derechos territoriales, las leyes anteriores a 1991 en materia de protección de territorios indígenas, la relación entre desarrollo vital y territorio para la comunidad indígena, los antecedentes históricos asociados al territorio vinculado al conflicto armado como el narcotráfico, la colonización y la influencia de la Bacrim, el enfoque diferencial, la justicia comunitaria, las herramientas de conciliación en equidad y conciliación en derecho, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la realización de consulta previa con las comunidades o mesas de concertación, presentación de *amicus curiae*, la indagación sobre los intereses de los actores en el territorio, el análisis de la relación entre actividades extractivas y el conflicto armado, la revisión de planes de ordenamiento territorial, los planes de manejo ambiental, los procesos penales, el involucrar a miembros de las comunidades diferentes a las autoridades.

Aspectos que son evitados por los agentes (URT o Judicatura) en la práctica: se procura generar acción sin daño, se evita ocultar información y no socializar las providencias, se evita precipitarse al emitir fallos sin antes haber realizado un análisis complejo, se privilegia el respeto y reconocimiento a las autoridades y visiones ancestrales, imponer decisiones sin consultar previamente a la comunidad, emitir actos administrativos que generen afectaciones, desconocer los avances en la materia en el bloque de constitucionalidad y sentencias internacionales, promover la desinformación, exponer a las víctimas con las empresas, repetir la documentación de elementos que ya formen parte del proceso, “ordinarización” de los procesos de naturaleza transicional, revictimización durante las etapas del proceso judicial (*v. gr.*, interrogatorios), y hacer vinculaciones de actores innecesarias.

Las **clínicas de casos** han permitido¹⁸ desde el estudio de casos, exponer hallazgos de los equipos y triangular información del caso; construir hipótesis mejor fundamentadas; identificar información relevante o faltante; acompañar planes

18 Según entrevista realizada a funcionaria de la URT, quien pidió ser anonimizada.

de trabajo; valorar y completar información producida por los equipos/replantear hipótesis; ubicar vacíos conceptuales y proponer herramientas para solventarlos; lograr una visión compartida de las dificultades que entraña el caso (profundizar y explorar); proponer y sustentar teorías del caso con mejores argumentos; y, por último, tomar decisiones de fondo fundamentadas en un estudio más completo.

Desde el punto de vista de la articulación, han permitido fortalecer la interacción entre los equipos del territorio; mayor aceptación frente a la posibilidad de acompañar agendas y acopiar nuevas pruebas; fortalecer la relación nivel central-territorio; interacción más fluida, confianza y apoyo mutuo; fortalecer la relación con otras entidades; mayor capacidad y confianza para focalizar acciones coordinadas; fortalecer la capacidad de actuar de manera coordinada y efectiva frente a casos concretos; y también, mayor capacidad para responder a las víctimas.

Desde la gestión del conocimiento han aportado en identificar vacíos normativos o procedimentales; mejorar los lineamientos y procedimientos; identificar obstáculos y barreras de acceso; proponer rutas, programas o acuerdos; comprensión de nudos problemáticos; mayor capacidad para actuar en casos similares; identificar salidas jurídicas novedosas; y, por último, avanzar en lograr decisiones ajustadas a las complejidades de los casos.

Del **análisis situacional** es clave considerar su relevancia en la vigencia del conflicto armado, la presencia y análisis de los actores del territorio, los riesgos, la tensión entre la política restitutiva y otras políticas del Estado que apuestan a modelos extractivistas, y los cultivos de uso ilícito. Utilizando las categorías y análisis de Rodríguez *et al.* (2016), la reflexión sobre la herramienta gira en torno a ámbitos: políticos e institucionales, económico, social y de seguridad y conflicto armado.

En el ámbito político e institucional, la herramienta permite considerar las posiciones e intereses de las entidades territoriales alrededor de los conflictos agrarios y de la política restitutiva. Asimismo, la normatividad y las políticas de ordenamiento territorial que favorecen o dificultan el despojo, el abandono o el desplazamiento forzado, en particular, o los conflictos agrarios, en general.

En el ámbito económico permite identificar la dualidad de modelos sobre la tierra; el uno, centrado en la gran propiedad, la agroindustria y la explotación de recursos naturales y, el otro, teniendo por centro las economías campesinas, los derechos territoriales de comunidades indígenas y afrodescendientes y el cuidado del ambiente.

En lo relacionado con el ámbito social, los aprendizajes de la herramienta pasan por identificar la presencia de ocupantes secundarios en los predios objeto de restitución, el observar la generación o el resurgimiento de conflictos sociales asociados a los conflictos agrarios o a la ausencia de presencia del Estado, el

trabajar de manera conjunta con organizaciones de reclamantes de tierras, de víctimas, sociales o defensoras de derechos humanos que a la postre se consolidaron como aliadas de la política y del quehacer institucional. De igual manera, permitió poner en diálogo no solo la realidad de traslape de figuras de ordenamiento territorial campesina¹⁹ e indígenas²⁰, sino también un abordaje de ello a partir de espacios innovadores y creativos de concertación formales o informales.

Desde el ámbito de seguridad y conflicto armado, el uso de la herramienta permitió establecer la presencia y circulación de diversidad de actores que ejercen control territorial, tanto armados —legales e ilegales— como mafiosos y sus respectivas mutaciones durante y ante la terminación del proceso de negociación, y acuerdo de paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC. Se advirtieron los riesgos y amenazas contra los reclamantes, las organizaciones del territorio como de carácter nacional que los acompañan, los funcionarios y la política restitutiva misma.

¿Qué y cómo hacer transferencias, hacia dónde?

Las prácticas y artefactos *supra* reseñados y analizados han sido creados y encarnados en el marco de un paradigma de justicia transicional. Ello significa, entre otras cosas, que están llamados a desaparecer. Entonces, ¿cómo generar que las capacidades adquiridas y desarrolladas queden instaladas?; ¿qué aprendizajes pueden ser tenidos en cuenta y cómo?; y, por último, ¿qué es dable de réplica, escalamiento o transferencia?; ¿en dónde?

El proceso de restitución de tierras, en general, y las prácticas, en particular, tienen por común en intentar servir de mecanismos —normativos o metodológicos— para tramitar conflictos agrarios, tanto de uso, ocupación o tenencia de tierras, particularmente en el marco del conflicto armado. Terminado el periodo transicional o superando el estado de cosas inconstitucionales (ECI)²¹, debería ser la normatividad, institucionalidad y jurisdicción ordinaria la llamada a tramitar tales tipos de conflictos (agrarios).

Lo que se propone en este acápite es la transferencia de prácticas, aprendizajes y buenas prácticas a la jurisdicción agraria. Para ello, se explicarán algunos elementos generales de lo que se entiende por jurisdicción agraria, los alcances en los borradores de su diseño y las oportunidades de transferencia a manera de recomendaciones.

19 Por ejemplo, zonas de reserva campesina o territorios agroalimentarios.

20 Resguardos indígenas constituidos o con pretensiones de ampliación o saneamiento.

21 El ECI es una declaración que ha realizado la Corte Constitucional a través de sus sentencias en casos estructurales —al acumular varias acciones de tutela— para reparar la vulneración masiva de derechos fundamentales que afecta a un número significativo de personas, ocasionada por una omisión persistente de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones, y cuya reparación compromete la intervención de varias entidades.

A) Sospechas de una jurisdicción inexistente

El identificar la necesidad de contar con una jurisdicción agraria es de antaño. Desde la Ley 200 de 1936²² se creaban “los Jueces de Tierras, encargados de conocer privativamente en primera instancia de las demandas que se promuevan en ejercicio de las acciones que consagra esta ley”. Su competencia tenía por alcance la adjudicación de bienes baldíos de la nación, la declaración de extinción de dominio o propiedad por ausencia del ejercicio de posesión o explotación, algunas acciones posesorias, y, por último, procesos divisorios y deslindes de grandes comunidades.

En la normatividad posterior agraria se denomina una y otra vez el contar con jueces de tierras —o agrarios— que permitan conocer y tramitar conflictos relacionados con el acceso, el uso, la ocupación y la tenencia de tierras rurales²³.

Más recientemente, en el marco de la reforma rural integral (en adelante RRI) de que habla el primer punto del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Estado colombiano en el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP.

Este texto parte de las consideraciones plasmadas en el proyecto de ley 001 del 2018-Senado, mediante el cual “se modifica la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, y se dictan otras disposiciones”, cuyo trámite legislativo fracasó²⁴, pero que arroja luces —y sombras— sobre los aspectos generales de la jurisdicción —o especialidad— y cómo podrían transferirse los aprendizajes *supra* considerados.

El proyecto presenta su pretensión, así:

[...] adecuar y articular la estructura de la Administración de Justicia, así como su marco orgánico procesal (judicial y extrajudicial), para implementar la especialidad agraria y rural en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo en Colombia. Por esta vía se pretende: (i) hacer efectiva la cláusula constitucional de Estado Social de Derecho, desde la perspectiva del ordenamiento y acceso progresivo a la propiedad de la tierra en Colombia; (ii) la protección a los trabajadores agrarios (CP., arts. 1, 64, 65 y 66); (iii) cumplir con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017; y finalmente, (iv) integrar dicho esquema en la ley estatutaria de administración de justicia²⁵.

22 Véanse los arts. 25 y ss., en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991>

23 Para profundizar en los respectivos articulados puede consultarse el proyecto de ley 001 del 2018, en <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/1>

24 Según *Gaceta Constitucional* 278 del 2019.

25 En <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/1>

De la lectura general de los contenidos del borrador se puede creer:

- La disposición y cobertura de despachos judiciales la decide el Consejo Superior de la Judicatura “con énfasis en las zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”²⁶.
- Los asuntos por tramitar serán “los litigios y controversias respecto de los derechos de propiedad, uso y tenencia de bienes inmuebles ubicados en suelo clasificado como rural, así como de las relaciones económicas de índole agraria descritas en esta ley”²⁷.
- Posibilita tramitar los conflictos agrarios a través de mecanismos alternativos²⁸.

Se cree que cada proyecto de ley de jurisdicción/especialidad agraria ha sido archivado y resucitado, y por supuesto, lo aquí señalado puede ser objeto de modificación. No obstante, nos permite tener una perspectiva general de algunos aspectos, para recomendar transferencias o reciclajes.

B) Oportunidades de transferencia y recomendaciones

Los conflictos de carácter agrario no pueden ser vistos desde la perspectiva exclusivamente jurídica, no debe perder de vista que han sido generadores y facilitadores del conflicto armado, y podrían recoger los aprendizajes de la experiencia transicional de restitución de tierras, que finalmente aborda apenas una de las expresiones violentas de tramitar los conflictos agrarios: el despojo y abandono forzado de tierras.

Los conflictos agrarios necesitan de perspectivas, teorías, metodologías y experiencias diferentes a las jurídicas. Como se vio *supra*, no solo resulta importante establecer problemas jurídicos para resolver en la eventual jurisdicción/especialidad agraria, sino también debe verse la problemática o el conflicto desde asuntos prediales y catastrales, desde las dinámicas sociales contextuales y presentes al momento de abordar el conflicto y considerar herramientas comunitarias para sostener y legitimar su decisión. No es dable apoyar la decisión apenas nombrando categorías de carácter social, económico o predial; asimismo, es necesario que ello dialogue en/desde los mecanismos alternativos de solución de controversias, en la admisión de la demanda, en la práctica de pruebas y, por supuesto, en la sentencia. Se debe hacer inter y transdisciplinar el proceso judicial y sus resultados.

26 Parág. primero del art. 5 del proyecto.

27 Véase art. 37 del proyecto.

28 Véase cap. VII del proyecto.

El transferir aprendizajes de lo acopiado en restitución de tierras hacia lo ordinario agrario, pasa por advertir que el fenómeno de los conflictos agrarios está íntimamente relacionado y conectado con el conflicto armado y la violencia sociopolítica. Los documentos de análisis de contexto, producidos con vocación probatoria, dan cuenta de ello, tanto desde los niveles veredales, municipales y departamentales. Los asuntos que se tramitarán a través del proceso agrario y rural (véase art. 37 del proyecto de ley referido), tienen conexiones sistémicas con conflictos en materia de acceso, uso, ocupación y tenencia de tierras que ni son nuevos, ni han sido tramitados de manera aséptica. En otras palabras, la jurisdicción agraria debe partir de reconocer que los conflictos que conocerá son el resultado de otros tantos conflictos que han venido mutando, transformándose y desplegándose.

La especialidad de restitución de tierras, no solo en su acápite judicial, sino también administrativo, ha venido aprendiendo y materializando enfoques (de acción sin daño, de género o étnico) en el abordaje de los casos que bien pueden ser transferidos a la jurisdicción agraria. Asimismo, las metodologías inter y transdisciplinarias que *supra* se señalaron y caracterizaron posibilitan tener una mirada amplia de los conflictos y su trámite.

Conclusión. Intentando culminar lo inacabado

El diálogo entre la jurisdicción ordinaria y la justicia transicional puede operar más allá de compartir oficinas y pasillos en la infraestructura de la rama judicial.

El presente texto, además de presentar algunos aspectos generales del proceso transicional restitutivo en sus etapas administrativas, judicial y posfallo, se concentró en identificar y caracterizar algunas herramientas y metodologías, tanto establecidas en normas y procedimientos como fuera de tales, que han permitido integrar perspectivas inter y transdisciplinarias al trámite de una de las maneras en que se tramitaron de manera violenta conflictos de carácter agrario: el despojo y el abandono forzado de tierras.

Sobre tales herramientas y metodologías se presentaron algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas que permiten reconocer oportunidades frente a la jurisdicción ordinaria, precisamente la jurisdicción/especialidad agraria.

Para ello, se expresaron las generalidades de lo que se cree puede ser una jurisdicción agraria, no solo a partir de la normatividad que ha presentado la necesidad de conformarla, sino también desde el último proyecto de ley presentado en el Congreso de la República.

Vistas las generalidades, se hacen algunas reflexiones y recomendaciones alrededor de cómo los aprendizajes del proceso restitutivo transicional pueden transferirse o reciclarse en la eventual jurisdicción/especialidad agraria.

Las conclusiones no pueden ser apenas un resumen del texto; también deben recoger algunos hallazgos o mensajes claves derivados de las reflexiones. Pueden ser:

El proceso restitutivo transicional solo atiende a una de las consecuencias de la omisión del Estado de dotar de mecanismos idóneos y efectivos para tramitar conflictos agrarios, es decir, de acceso, uso, ocupación y tenencia de tierras. Esto es, el despojo y el abandono forzado de tierras.

A pesar de sus limitaciones, en el proceso restitutivo se han coproducido orientaciones y prácticas inter y transdisciplinarias que han arrojado buenas prácticas y lecciones aprendidas, en clave de replicabilidad o de realizar de manera diferente.

Es menester que se materialice la jurisdicción/especialidad agraria, con el objetivo de tramitar conflictos en materia de acceso, uso, ocupación y tenencia de tierras. Esa jurisdicción ordinaria podría recoger las buenas prácticas y lecciones aprendidas de la transicional restitutiva.

Desde los DAC hasta las clínicas de casos, pasando por el enfoque de acción sin daño materializado en la herramienta de análisis situacional, le pueden permitir al funcionario judicial ordinario agrario ver y vivir la ruralidad en el trámite de sus conflictos atendiendo a factores, variables y conexiones más allá de lo estrictamente jurídico.

Es ello lo que se puede reciclar, reutilizar. Son tales los aprendizajes que se pueden transferir.

Referencias

- Barry, A., y Born, G. (eds.). (2013). Interdisciplinarity: Reconfigurations of the social and natural sciences. En A. Barry y G. Born (eds.), *Interdisciplinarity: Reconfigurations of the social and natural sciences* (pp. 1-56). Routledge.
- Bolívar, A., Camargo, J., Delgado, J., González, L., Lizcano, A., Ramírez, O., Soto, J., y Viana, A. (2018). *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras*. Comisión Colombiana de Juristas.
- Habegger, S., y Mancilla, I. (2006). *El poder de la cartografía social en las prácticas contrahegemónicas o la cartografía social como estrategia para diagnosticar nuestro territorio*. http://beu.extension.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/365/Habegger%20y%20Mancila_El%20poder%20de%20la%20cartografia%20social.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- León Villamil, F. (2016). *La prueba social y de contexto en el proceso de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011)*. Unidad de Restitución de Tierras.

- MAAP-OEA y otros. (2016). *Conversatorios sobre restitución de tierras y territorios. Intercambio de experiencias, diálogo de saberes y gestión del conocimiento*. https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/10/2014-Conversatorios-sobre-restituci%C3%B3n-de-tierras-y-territorios_compressed.pdf
- Osborne, T. (2013). Inter that discipline. En A. Barry y G. Born (eds.), *Interdisciplinarity: Reconfigurations of the social and natural sciences* (pp. 82-98). Routledge.
- PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de Desarrollo Humano 2011*. INDH, PNUD.
- Rodríguez, E., Pulido, B., Orduz, N. y Zamora, L. (2016). *Restituir sin daño. Reflexiones sobre la aplicación del enfoque de acción sin daño en la política de restitución de tierras*. Documento de trabajo. Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Medina, G. (2015). Investigaciones especiales: el análisis de contexto como aporte a la práctica judicial de restitución de tierras. En *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Unidad de Restitución de Tierras.
- Sabogal Urrego, R. (2013). *Seminario internacional. Importancia de la construcción de contextos en las investigaciones judiciales*. Construcción de contextos en aplicación de la Ley 1448 de 2011. Fiscalía General de la Nación. Unidad Nacional de Análisis y Contextos. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Seminario-Internacional-Construcci%C3%B3n-de-Contextos.pdf>
- Sánchez, N. y Orduz, N. (2015). *La restitución de derechos territoriales a pueblos indígenas. Módulo de autoformación*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Schaffer, S. (2013). How disciplines look. En A. Barry y G. Born (eds.), *Interdisciplinarity: Reconfigurations of the social and natural sciences* (pp. 57-81). Routledge.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- URT. (2014). *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Unidad de Restitución de Tierras.
- URT. (2014a). *Guía metodológica de caracterización de afectaciones territoriales étnicas*. Unidad de Restitución de Tierras.
- URT. (2014b). *Protocolo estructura de las solicitudes judiciales*. Dirección Jurídica. Unidad de Restitución de Tierras.
- URT. (2015). *Guía para la recolección de pruebas sociales e información comunitaria*. Dirección Social. Unidad de Restitución de Tierras.

Aspectos ambientales de las solicitudes de restitución de tierras en Colombia

Edwin Jesith Bernal Ramírez*

* Abogado de la Universidad Externado de Colombia; Doctorante en Estudios Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Magíster en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia; Maestrando en Propiedad Intelectual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina. Actualmente, se desempeña como docente de tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada. El presente trabajo es un producto asociado al proyecto de investigación científica DER-2562: *Análisis hermenéutico del punto reforma rural integral como mecanismos de reparación en un contexto transicional para el caso colombiano*, vinculado al grupo de Derecho Público de la Universidad Militar Nueva Granada.

Introducción

Colombia ha padecido de una cruenta guerra por más de cinco décadas ocasionando un régimen de barbarie, en el cual se ha perpetrado múltiples vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. A su vez, en el conflicto armado interno, la población civil ha padecido de diferentes hechos victimizantes: masacres, homicidios, tortura, secuestro, minas antipersona, desplazamiento forzado, despojo y abandono de tierras.

A cohorte de 1º de julio del 2019, existen 8 847 047 registradas como víctimas del conflicto armado interno ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; ello constituye un gran desafío para el Gobierno nacional en aras de garantizar la atención, asistencia y reparación a que tienen derecho las víctimas en virtud de la Ley 1448 del 2011.

Con referencia a lo anterior, también el medio ambiente ha sido afectado por el actuar de grupos al margen de la ley y terceros quienes han cambiado los usos del suelo, han extendido la explotación ganadera incluso a los páramos y áreas de reserva forestal, han contaminado las fuentes hídricas por vertimiento de mercurio, han causado la deforestación que se calcula en 347 000 hectáreas (Global Forest Watch, 2019) y han efectuado tráfico ilegal de animales. Con estas afrentas se ha afectado gravemente la biodiversidad y sostenibilidad ambiental del país.

El presente escrito analizará los aspectos ambientales relacionados con la política pública de restitución de tierras en Colombia en el marco de la justicia transicional. En efecto, los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras han fallado casos en los cuales deben decidir si es factible restituir o no a las víctimas que han ocupado predios ubicados en las zonas de reserva forestal, teniendo en cuenta la sostenibilidad ambiental. En la primera parte se abordará someramente la implementación de la Ley 1448 del 2011 en lo referente a la restitución de tierras, y en la segunda parte se analizará la tensión existente entre los derechos de restitución y la salvaguarda del medio ambiente.

Metodología

El presente capítulo del libro utilizó la metodología hermenéutica jurídica, analizando la normatividad y doctrina sobre las solicitudes de restitución de tierras en predios ubicados en zonas de afectación ambiental; asimismo, se estudiaron fallos de sentencias de los operadores judiciales especializados en restitución de tierras.

Respecto a la ubicación de las fuentes bibliográficas, se recurrió a la minería de datos y la investigación documental en bases de datos especializadas. A su vez, se consultaron libros, revistas indexadas, jurisprudencia y doctrina sobre el tema objeto de la investigación.

Implementación de la Ley 1448 del 2011

En Colombia, la magnitud del despojo de tierras se calcula en 5 504 517 hectáreas (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, citado en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2009, p. 21). En efecto, han existido estrategias de grupos insurgentes y terceros actores para ejercer control territorial mediante el uso de la fuerza con el propósito de obtener rentas sobre la tierra provenientes de la minería ilegal, la ganadería extensiva y la sobreexplotación de recursos naturales (Fajardo y Salgado, 2017, p. 15).

En virtud de la Ley 1448 del 2011, Colombia asumió el reto de restituir tierras a las víctimas de despojo o abandono forzado aún sin haber finalizado el conflicto armado interno que ha perdurado por más de cinco décadas. Así se diseñó una política pública que se fundamenta en el componente de reparación integral de víctimas del conflicto armado interno en Colombia (Corte Constitucional, T-679 del 2015).

Asimismo, se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante UAEGRTD), cuyas funciones son: “servir de órgano administrativo del Gobierno nacional para la restitución de tierras” (Ley 1448 del 2011, art. 104), administrar el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, recaudar las pruebas de despojo o abandono de tierras para ser presentadas en la solicitud de restitución de tierras (Decreto 4801 del 2011, art. 3). Esta entidad estatal se creó de manera temporal por un periodo de 10 años a partir de la promulgación de la Ley 1448 del 2011.

Con referencia a lo anterior, la UAEGRTD tiene como función adelantar el trámite administrativo de restitución de tierras el cual culmina con la inscripción o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente; este registro es requisito de procedibilidad para adelantar posteriormente la etapa judicial ante los jueces especializados en restitución de tierras, quienes finalmente decidirán si se restituye o no el predio al solicitante.

Actualmente, la UAEGRTD ha recibido solicitudes de restitución de tierras en los siguientes departamentos: Córdoba, Santander, La Guajira, Atlántico, Magdalena, Cesar, Sucre, Casanare, Bolívar, Chocó, Antioquia, Norte de Santander, Arauca, Caquetá, Vichada, Cundinamarca, Meta, Caldas, Tolima, Cauca, Valle del Cauca, Putumayo, Risaralda, Nariño, Boyacá (UARIV, 2019).

Cabe resaltar la labor desempeñada por el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP), el cual se gestó desde la Agencia Presidencial para la Acción Social. El PPTP se encargó de impulsar las medidas para la protección de los bienes de la población desplazada contempladas en la Ley 387 de 1997.

La experiencia del PPTP sirvió para la creación de la Unidad de Restitución de Tierras en el 2012. La UAEGRTD ha recibido 122 159 solicitudes de restitución de tierras, de las cuales 96 776 han sido habilitadas por el Ministerio de Defensa por reunir los requisitos para garantizar la seguridad en estas zonas. A su vez, la Unidad de Restitución de Tierras ha finalizado en el trámite administrativo con 73 393 solicitudes, de las cuales ha inscrito 25 549 en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) y ha negado 47 516. Los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras han fallado 5185 sentencias que han restituido 348 154 hectáreas a favor de las víctimas de despojo o abandono de tierras (UAEGRTD, 2019).

Las cifras mencionadas anteriormente constituyen un importante avance para salvaguardar el derecho a la reparación integral que tienen las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. En efecto, la labor desplegada por la Unidad de Restitución de Tierras ha sido notable, teniendo en cuenta las dificultades que se presentan en cada caso estudiado en el trámite administrativo y, posteriormente, en la representación que hace la UAEGRTD a favor de las víctimas en la etapa judicial. Particularmente, se han presentado los siguientes obstáculos que han demorado la plena implementación de esta política pública en todo el territorio nacional:

1. No en todos los departamentos donde se reportan casos de despojo o abandono de tierras han sido macrofocalizados, ni tampoco se ha podido microfocalizar los diferentes municipios, veredas y corregimientos para poder restituir los predios; ello porque no se cuenta con condiciones para garantizar la seguridad.
2. El país no cuenta con un sistema catastral actualizado que permita identificar adecuadamente los bienes inmuebles rurales.
3. Los casos de despojo masivo, restituciones colectivas y presencia de ocupantes secundarios tardan mucho más tiempo en ser fallados por los jueces de la República.
4. Han existido solicitudes sobre predios ubicados en zonas de reserva forestal, lo cual dificulta su adjudicación de acuerdo con la normatividad vigente.
5. Existe presencia constante de grupos al margen de la ley que continúan amenazando a los solicitantes de tierras y defensores de derechos humanos.

Es necesario mencionar que la restitución de tierras, no opera en todo el territorio nacional,

sino en aquellas regiones donde existen condiciones de seguridad que permita adelantar los procesos de documentación del caso y los retornos de la población.

Si bien esto responde al contexto de este país, esta situación conlleva a que muchas solicitudes de restitución aún no puedan ser estudiadas y por lo tanto tampoco se podrían restituir. (Álvarez, 2014, p. 115)

Con fundamento en la Sentencia T-679 del 2015, se ordenó a la Unidad de Restitución de Tierras elaborar un plan de intervención,

en el que deberá incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011. Dicho plan debe ser elaborado por la Unidad de Tierras, pero su expedición es responsabilidad del Gobierno Nacional en su conjunto. Lo anterior, obliga al Gobierno a coordinar las instancias que intervienen en el proceso de focalización, con el propósito de evitar cualquier tipo de desarticulación institucional. (Corte Constitucional, Sentencia T-679 del 2015, citado en Bernal, 2018)

Además, la Ley 1448 del 2011 insta un avance sin precedente a favor de las víctimas del conflicto armado interno; en efecto, consagró importantes innovaciones en el ordenamiento jurídico colombiano, a saber:

1. Inversión de la carga de la prueba a favor de la víctima.
2. Gratuidad en las solicitudes de restitución de tierras; para ello, la UAEGRTD cuenta con profesionales idóneos para adelantar el trámite administrativo y representar judicialmente a las víctimas.
3. Creación de una jurisdicción especializada en dirimir los conflictos por los hechos victimizantes de abandono o despojo de tierras ocurridos a partir de enero de 1991.
4. Mantenimiento de la competencia del juez de restitución de tierras después del fallo para garantizar el uso y goce del predio restituido (Ley 1448 del 2011, art. 102).

Por otra parte, se debe agregar que la honorable Corte Constitucional ha mencionado que el derecho de restitución de tierras es de carácter fundamental, teniendo en cuenta los estándares internacionales y el bloque de constitucionalidad, así lo señaló:

Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado. (Corte Constitucional, Sentencia T-821 del 2007)

Aunado a lo anterior, la política de restitución de tierras se erige como un conjunto de medidas tendientes a dignificar a las víctimas del conflicto armado interno. En efecto, los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras pueden

formalizar los predios objeto de restitución en favor de los solicitantes que carecían de un título de propiedad, adicionalmente la ley en comento consagra el otorgamiento de proyectos productivos para garantizar la seguridad alimentaria y la inserción en el campo de las personas en condición de vulnerabilidad. (Bonilla y Bernal, 2018, p. 82).

Solicitudes de restitución de tierras en zonas de reserva forestal

La ley de víctimas y restitución de tierras reconoce como titulares del derecho a las personas que reúnan los siguientes requisitos:

1. Haber sido propietario, poseedor u ocupante de bien baldío que se pretenda adquirir por adjudicación, 2. Ser víctima de despojo o abandono forzado a partir del 1º de enero de 1991 y hasta el 10 de junio del 2021 como consecuencia directa e indirecta por vulneraciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario (Ley 1448 del 2011, art. 75).

Ahora bien, resulta pertinente preguntarnos, ¿las personas que reúnen los requisitos anteriormente mencionados, pero que han explotado bienes baldíos al interior de zonas de reserva forestal, pueden o no ser beneficiarios de la política pública de restitución de tierras?

Para resolver este interrogante, es necesario analizar someramente el marco jurídico ambiental en relación con las zonas de reserva forestal y los derechos reconocidos a las víctimas de despojo o abandono de tierras observados en la Ley 1448 del 2011. A su vez, se propondrán soluciones a esta tensión existente basados en los fallos de los operadores judiciales de restitución de tierras.

Restricciones a la adjudicación de bienes baldíos en zonas de reserva forestal

En virtud de la Ley 2ª de 1959 se crearon siete zonas de reserva forestal: Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía.

A su vez, las zonas de reserva forestal son

los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40 %, a menos que, en desarrollo de lo que se dispone en el artículo siguiente, el Ministerio de Agricultura las sustraiga de las reservas. (Ley 2ª de 1959, art. 2)

Cabe aclarar que conforme a la Ley 2ª de 1959, los bienes baldíos ubicados en las zonas de reserva forestal podían ser adjudicados “si se destinaban al uso forestal propio de ellas y se cumplían otros requisitos” (Santacoloma, 2018). No obstante, mediante el Decreto 2811 de 1974 —Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente— se prohibió expresamente la adjudicación de bienes baldíos ubicados en las zonas de reserva forestal (Decreto 2811 de 1974, art. 209).

Asimismo, existe la restricción de adelantar actividades de minería en las zonas de reserva forestal de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 685 del 2001. Sobre el particular, el honorable Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

Se concluye lo anterior teniendo en cuenta la imposibilidad legal de adelantar una actividad minera en zona de reserva, amén de la obligación constitucional, legal y contractual de respetar las restricciones y prohibiciones de las reglamentaciones expedidas por la autoridad ambiental competente. (Consejo de Estado, Sección Tercera, 25000-23-36-000-2013-01536-01, 2018)

Por otra parte, en virtud del Acuerdo 58 del 2018, expedido por la Agencia Nacional de Tierras, permite otorgar derechos de uso sobre bienes baldíos inadjudicables, cuando se cumplan las “condiciones técnicas, ambientales, económicas y sociales que se establecen para cada territorio” (art. 4). Las disposiciones normativas del mencionado acuerdo constituyen un avance respecto a los obstáculos que afrontan los campesinos y su desprotección a nivel institucional para explotar la tierra.

La abogada Jhenifer Mojica se pronunció de la siguiente forma en relación con el Acuerdo de la Agencia Nacional de Tierras:

[...] busca resolver varias de las barreras de acceso a tierras que afectaban la población campesina, como lo son tierras en zonas de playones, sabanas comunales, incluso reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y zonas contiguas a la explotación de recursos naturales (minería, petróleo) mediante el derecho de uso y no adjudicación de propiedad de tierras. Esto como medida es positiva, ya que permite a una gran parte de la población en estas zonas tener una mediana protección de los territorios que usan y habitan históricamente. Es una solución innovadora que en principio creo acorde con el Acuerdo agrario de paz, en especial en lo relativo a la armonización entre el desarrollo agrario y un ambiente sano. (2018)

Soluciones de la jurisprudencia respecto a solicitudes de restitución de tierras sobre bienes ubicados en zonas de reserva forestal

La Ley 1448 del 2011 consagra en su artículo 72 las causales de compensación: 1. Cuando no sea posible la restitución jurídica y material del predio solicitado, 2. En los casos en que el beneficiario de la restitución no pueda retornar por existir

riesgo para su vida o integridad personal. En estos casos, el juez o magistrado puede ordenar la compensación por equivalente; en virtud de la cual, la víctima podrá acceder a un predio de similares características al predio que le fue despojado u obligado a abandonar, o la compensación económica; cuando no es posible la restitución por equivalencia.

En efecto, algunos operadores jurídicos especializados en restitución de tierras han ordenado la compensación por equivalente cuando el bien solicitado se encuentra en un **área de reserva forestal**. Así, en un fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar, del 30 de mayo del 2013 y radicación 200013121001-2012-00225-00, se ordenó proteger el derecho fundamental de restitución de tierras del solicitante y su compañera permanente, por las siguientes razones:

El predio en cuestión, lo adjudicó el Incora mediante Resolución No. 0178 de 27 de febrero de 1986, es decir, en vigencia de la Ley 2ª de 1959 y del Decreto 2811 de 1974, por lo que es fácil colegir que al momento de adjudicar el predio el Incora no tuvo en cuenta la prohibición legal existente para los baldíos ubicados en área de Reserva Forestal, y menos aún, realizó la solicitud de sustracción del predio de la zona de reserva forestal ante el Ministerio de Ambiente, si lo consideraba idóneo para la explotación agropecuaria, tal como lo prevé el artículo 3 de la Ley 2ª de 1959. Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 el Estado colombiano en su esfuerzo por garantizar el Derecho Fundamental a la Restitución de Tierras, cuya finalidad es hacer efectivo la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, profiere la resolución 629 de 2012, la cual establece los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley de Víctimas, para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento.

En el caso *sub examine* es evidente que la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, incurrió en la misma omisión del Incora, de presentar en la etapa administrativa la solicitud de sustracción del predio “La Carolina” de la zona de reserva forestal para la restitución jurídica y material a la víctima, ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, si estimaba que este podía ser utilizado en una explotación diferente a la forestal, de acuerdo a la reglamentación de su uso y funcionamiento, tal como lo establece el artículo 2 de la mencionada Resolución, teniendo conocimiento previo de que el predio se encuentra ubicado dentro de la zona de reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, tal como da cuenta el informe técnico predial realizado y presentado por la Unidad de Tierras en el presente proceso (fls. 59 a 61 cuaderno principal). Conforme a lo anteriormente expuesto como quiera que el predio solicitado en restitución se encuentra ubicado en ZONA DE RESERVA FORESTAL DE LA SIERRA NEVADA

DE SANTA MARTA, *no se puede acceder a la restitución jurídica y material del mismo predio, ya que, es un compromiso de todos velar por la protección de los derechos de tercera generación, como lo es el derecho a tener un ambiente sano, que en primera medida se ampara cuidando y protegiendo la madre tierra, gracias a la cual disfrutamos de todo aquello que necesitamos para vivir como el aire puro, reservorios de agua, etc., y el mal uso que hagamos de ella no solo nos afecta de manera inminente, sino también a las generaciones futuras al contribuir con el calentamiento global; así que aquellas áreas destinadas a la conservación del medio ambiente gozan de especial protección y es deber del Estado destinarlas exclusivamente para mantener o restaurar la calidad ambiental, la cual se ve afectada con la expansión agrícola, ganadera, minera e industrial en estas zonas, debido a las actividades que desarrollan en las cuales se utilizan agentes externos al medio ambiente que van deteriorando la calidad de la tierra y del aire.*

La compensación

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica y el estado actual del predio no es posible jurídica ni materialmente restituir el predio “La Carolina” a la víctima, por mediar una prohibición de carácter legal, motivo por el cual el despacho en uso de sus facultades acude a las alternativas de restitución por equivalente que concede la Ley 1448 de 2011 en sus artículos 72 y 97, para aquellos casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, para ordenar la compensación a favor de la víctima, para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. *Así las cosas, se ordenará la compensación a favor del solicitante con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, con otro predio de igual o similares características, por su valor comercial y condiciones que asegure el mejoramiento de las condiciones de vida del solicitante, y un mejor futuro para él y su familia que es lo que busca la puesta en marcha de la justicia transicional, además de avanzar a una sociedad más justa y superar las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran las víctimas del conflicto armado.* (cursivas propias)

Ahora bien, en otros fallos, los jueces de restitución de tierras han ordenado la restitución del bien a pesar de encontrarse en área de reserva forestal, teniendo en cuenta las fechas de constitución de la reserva y las expectativas legítimas del solicitante. Así, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Buga, en Sentencia del 16 de septiembre de 2013 con radicado 761113121001 2012 00016 00, señaló:

Se puede concluir que la adjudicación del predio de mayor extensión del que se derivó el bien inmueble de la solicitante (15 de septiembre de 1952) fue anterior al Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recurso Renovables y de Protección al Medio Ambiente, donde se establece en su artículo 209 que “no podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal”, razón por la cual el acto administrativo goza de la presunción de legalidad consagrada en el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La matrícula inmobiliaria del predio fue abierta, al igual que otros predios, de

la matrícula No. 380-37419, tal y como se advierte a folios 201 a 203 del cuaderno principal; situación que permite inferir que el predio era en otrora un bien rural. La Oficina de Planeación Municipal de Bolívar indicó que conforme al EOT el uso del suelo es residencial. *Atendiendo al principio de confianza legítima*, es un hecho que la reglamentación del suelo de la Reserva Forestal de Pacífico limita el derecho a la propiedad de la solicitante, sin embargo, conforme al uso del suelo del predio y el hecho de que la señora haya comprado el bien inmueble a la Junta Cívica Provienda Comunitaria la Tulia, *configuran una expectativa cierta y fundada para la solicitante*. Así enmarcada la adjudicación actual titulación del bien en cabeza de la solicitante dentro de los parámetros del ordenamiento jurídico, para responder al problema jurídico accesorio, el Despacho afirma que es posible y procedente la restitución jurídica y material del predio. (cursivas propias)

Finalmente, cabe señalar la posibilidad de la sustracción de las áreas de reserva forestal por parte del Ministerio de Medio Ambiente con fundamento en el Decreto 3570 del 2011. A su vez, en nuestro país

existen comunidades que se han asentado históricamente en tierras baldías de la nación, algunas al interior de Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, quienes a raíz de las explotaciones de los predios lograron consolidar sus proyectos de vida y construir tejido social. Estas situaciones merecen ser atendidas y respetadas en ocasiones mediante la sustracción de las reservas. (Cruz y Guzmán, 2016, p. 158)

Conclusiones

La disputa por la tierra ha sido una de las causas estructurales del conflicto armado interno en Colombia (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015). Este escenario de barbarie ha implicado diversas manifestaciones de poder regional diferenciadas con estructuras al margen de la ley, que se han apropiado de millones de hectáreas mediante el despojo o abandono de tierras.

En el 2011 se expidió la Ley 1448, la cual es un instrumento jurídico para la asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado interno. Hasta el momento han existido avances en esta política pública de restitución de tierras, pero se recomienda una política agraria no solo para las víctimas, sino también para toda la población rural siguiendo los lineamientos del primer punto del acuerdo de La Habana denominado “reforma rural integral”.

Resulta imperioso en la política pública de restitución de tierras, la plena identificación jurídica de los predios objeto de restitución. Para ello, la UAEGRTD se ha fortalecido con herramientas de levantamiento topográfico que permiten efectuar informes técnicos prediales que reflejan la georreferenciación, linderos, colindancias del predio, las afectaciones legales al dominio del predio: zona de reserva, parques naturales nacionales, territorios colectivos, rondas de ríos-ciénagas y lagunas, zonas de riesgo, explotación minera, riesgo por campos minados. También será interesante evaluar el impacto de la implementación del catastro

multipropósito para aunar energías de las diferentes entidades del Estado en materia de registro e identificación de los predios en Colombia, que se puedan integrar armónicamente en la tarea de restituir tierras a las víctimas de despojo o abandono forzado.

A su vez, es de suma importancia salvaguardar la vida e integridad personal de los reclamantes de tierras; para ello, urge mejorar el acompañamiento de la Fuerza Pública en la etapa administrativa, judicial y posfallo.

En lo referente a los temas ambientales en las solicitudes de restitución de tierras, existe un abundante conjunto de normas en materia ambiental en Colombia, que buscan la conservación y salvaguarda del medio ambiente; no obstante, se han reportado casos de tensión existentes entre los derechos de la población que padeció hechos victimizantes de despojo o abandono de tierras, cuando sus solicitudes se basan en predios ubicados en zonas de reserva forestal. Ante esta situación, la jurisprudencia ha optado por conceder la compensación por equivalente o económica.

El Estado colombiano debe aunar esfuerzos entre las diferentes entidades para crear sinergias de trabajo y armonizar el ordenamiento jurídico-ambiental con los estándares en materia de derechos humanos, que permitan garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

Referencias

- Álvarez, E. (2014). *La restitución constitucional de tierras en contextos de conflicto: Experiencia de Colombia y Guatemala*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia.
- Bernal, E. (2018). La restitución de tierras a favor de los pueblos indígenas en Colombia. En F. Otálora (ed.), *Tierra, justicia transicional y postconflicto*. Universidad Manuela Beltrán.
- Bonilla, J., y Bernal, E. (2018). Escenarios de rehabilitación posbélica: análisis prospectivo para la ejecución de los acuerdos en relación con el componente de restitución de tierras. *Nueva Época*, (50), 69-92.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2009). *El despojo de tierras y territorios: aproximación conceptual*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2017). *Restitución de tierras y derecho ambiental: tensiones y convergencias*. https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/a-restitucion_de_tierras_y_derecho_ambiental-tensiones_y_convergencias.pdf

- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Ediciones Desde Abajo.
- Cruz, G., y Guzmán, A. (2016). Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. *Territorios*, 35, 149-170. Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ35.2016.07](https://doi.org/10.12804/territ35.2016.07)
- Fajardo, D. y Salgado, H. (2017). *El acuerdo agrario: negociación Gobierno-FARC, reforma rural integral, sustitución de cultivos de uso ilícito, textos finales*. Editorial Universidad Católica de Colombia.
- Fajardo, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. En *Conflicto social y rebelión armada en Colombia*. Ediciones Aurora.
- Galindo, M. D. (2017). *Derecho ambiental en Colombia. Incidencia de los grupos guerrilleros en los daños ambientales* (proyecto de investigación pregrado). Universidad Católica de Colombia.
- Gobierno de Colombia, y Farc-Ep. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Global Forest Watch. (2019, agosto 11). *Monitoreo de bosques*. <https://www.global-forestwatch.org>.
- Helo, J. e Ibáñez, A. M. (2012). Los mercados y la tenencia de la tierra en las áreas rurales. En *Colombia en movimiento. Un análisis descriptivo basado en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes* (pp. 118-136). ECLA.
- Leiva, F. (2017). *Territorio en vilo: desarrollo rural para el posconflicto*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Mojica, J. (2018, abril 23). *Innovadora medida de la ANT a favor de los campesinos*. <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/innovadora-medida-de-la-ant-favor-de-los-campesinos-65719>.
- Morales, L. (2017). *La paz y la protección ambiental en Colombia: propuestas para un desarrollo rural sostenible*. Centro de Estudios en Periodismo.
- Murillo, M. C. M. (2018). Construcción de la nueva visión del catastro en el país. *Revista de Ingeniería*, 46, 40-46.
- Naciones Unidas. (2014). *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Novoa, E. (2015, 10 de diciembre). *Una mirada a debates ambientales en torno a la restitución de tierras en Colombia*. <http://www.semillas.org.co/es/una-mirada-a-debates-ambientales-en-torno-a-la-restituci>
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra?: propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Universidad de los Andes. Facultad de Administración; Fondo de Cultura Económica.
- Palencia, M., Plata, N. A. y Díaz, S. (2017). *Conservación de zonas de reserva forestal vs. derecho a la restitución de tierras*. (Trabajo para optar por el título de Especialista en Derecho Administrativo). Universidad Santo Tomás-sede Villavicencio.
- Pécaut, D. (2015). *Una lucha armada al servicio del statu quo social y político*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, La Habana. <http://papelesdesociedad.info/IMG/pdf/informe7.pdf>
- Peña Lopera, L. (2011). *La restitución de tierras como plataforma de transformación del conflicto en Colombia*. (Tesis de Especialización). Universidad Nacional de Colombia.
- PNUD Colombia. (2011). *Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf
- Restrepo, S. J. C., y Bernal, M. A. (2014). *La cuestión agraria: tierra y posconflicto en Colombia*. Editorial Debate.
- Reyes, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Editorial Penguin Random House.
- Reyes, A. (2016). *Guerreros y campesinos: despojo y restitución de tierras en Colombia*. Editorial Ariel.
- Santacoloma, L. (2014). Restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente por causa del conflicto armado en Colombia y su relación con el ordenamiento ambiental del territorio. *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*.
- Santacoloma, L. (2018, 12 de noviembre). ¿Proteger el medio ambiente y desamparar a la gente? <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11557-protger-el-medio-ambiente-y-desamparar-a-la-gente.html>
- UAEGRTD. (2019, junio 30). *Estadísticas de restitución de tierras*. <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>.
- UARIV. (2019, agosto 11). *Cifras Unidad de Víctimas*. <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras?tema=40&subtema=41>
- Unidad de Restitución de Tierras. (2014). *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. <https://repository.agrosavia.co/handle/20.500.12324/34425>

Erradicación forzosa vs. erradicación voluntaria de cultivos de hoja de coca: modelado basado en agentes

Gabriel Villalobos Camargo*
Camilo Andrés Espejo Pabón**

* Doctor en Ciencias-Física, Universidad Nacional de Colombia; Master of Science in Physics, The Georgia Institute of Technology; Físico, Universidad Nacional de Colombia; Profesor Asociado II, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá. Correo electrónico: gabriel.villalobosc@utadeo.edu.co.

** Doctor en Nanociencias y Nanotecnología, Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional, México; Magíster en Ciencias y Físico, Universidad Nacional de Colombia; Profesor Asistente, Departamento de Física y Geociencias de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: cespejo@uninorte.edu.co.

Introducción

Según Acemoglu y Robinson (2012), la solución al conflicto colombiano pasa por la generación de un círculo virtuoso de fortalecimiento de las instituciones económicas, la creación de una democracia incluyente y la reducción de factores desestabilizadores. Basan su hipótesis en la interpretación de los sucesos históricos acaecidos en situaciones similares a la colombiana.

En este capítulo, se ofrece un acercamiento a este problema —que se sitúa en la intersección entre las decisiones políticas y económicas a nivel individual y las políticas estatales— desde un enfoque diferente, el de los *modelos computacionales basados en agentes* (ABM, por sus siglas en inglés). Se define un modelo matemático que, al ser implementado de manera computacional, permite explorar las consecuencias que tienen diferentes estrategias de erradicación y de mejoras productivas en las decisiones agregadas que pueden tomar las comunidades. De esa forma, se somete la hipótesis de Acemoglu y Robinson a un proceso analítico que permite identificar posibles caminos de acción.

La primera sección se divide en dos partes. En la primera, se ofrece una breve introducción al modelado basado en agentes en ciencias sociales. En la segunda, se hace una breve revisión de la literatura sobre el cultivo de hoja de coca en Colombia, a fin de determinar los valores de los parámetros del modelo y las posibles estrategias que los agentes pueden desplegar.

En la segunda sección, se desarrolla el modelo matemático y se explica sucintamente su implementación computacional. Este es producto de una simplificación de la realidad, cuyo análisis lleva a ciertas conclusiones matemáticas. Los datos numéricos obtenidos mediante la implementación computacional de dicho modelo llevan a una serie de predicciones que se pueden, de nuevo, contrastar con la realidad, en concordancia con lo que se conoce en la literatura como el paradigma del modelado y simulación (Giordano *et al.*, 2013).

Se ha tomado el camino de simplificar el problema general en una pregunta concreta, cuya solución está más cerca del campo de los modelos computacionales. La primera de estas preguntas involucra las dos estrategias de sustitución de cultivos: voluntaria y forzosa. Aunque la literatura presenta fuerte evidencia a favor de la ineficacia de la erradicación forzosa (Gaviria y Mejía, 2017), se busca determinar si, efectivamente, esto se traduce en una desventaja indiscutible de esta estrategia en comparación con la estrategia de erradicación voluntaria. Para ello, se estudia la estabilidad de las estrategias, entendida como un apoyo mayoritario en votaciones sucesivas; así como su efectividad, la capacidad de reducir el número de unidades productivas que cultivan coca.

Por eso, la pregunta que se plantea es la siguiente: ¿cuál de las dos estrategias de sustitución de cultivos, la erradicación forzosa o la erradicación voluntaria, es más sostenible en el tiempo? Esta pregunta se resuelve en la sección “Estrategias de erradicación”, en la que se comparan ambas estrategias. Allí se concluye que la

erradicación voluntaria es más efectiva. Finalmente, en las secciones “Estrategias de gasto” y “Estabilidad a largo plazo de las votaciones”, se compara una estrategia pura de erradicación voluntaria contra una estrategia de inversión netamente en aumento de la productividad que permita mejorar las perspectivas económicas de quienes no cultivan coca. Se encuentra que esta última estrategia es más sostenible en el tiempo desde el punto de vista de los círculos virtuosos de Acemoglu y Robinson (2012).

El capítulo cierra con las conclusiones y los diferentes caminos mediante los cuales este tipo de modelos pueden contribuir a solucionar problemas en ciencias sociales.

Modelado computacional de la erradicación del cultivo de hoja de coca

El modelado computacional basado en agentes

En los modelos basados en agentes (ABM), la dinámica del sistema emerge de las interacciones de entes individuales y autónomos: los agentes. Para el modelador, el primer paso para definir un ABM consiste en determinar los atributos — características básicas— y las reglas de comportamiento de los agentes.

La evolución del sistema sigue un proceso algorítmico que comienza con la inicialización de los agentes, en la cual se determinan los valores iniciales de sus atributos. Luego, de manera iterativa, los agentes evolucionan al interactuar entre sí y con su ambiente. Estas interacciones generan cambios en el ambiente y en los agentes que se ven reflejados en los siguientes pasos de la evolución. Las características del ambiente dependen de cada sistema, pero usualmente este corresponde a una cuadrícula en la que yacen los agentes, en donde la cercanía puede equivaler a distancia topológica, estructura de red de vecinos, entre otros (Epstein *et al.*, 1996). Finalmente, los criterios para dar por terminada la simulación y obtener conclusiones dependen fuertemente del campo específico de los ABM.

Desde un punto de vista epistemológico, los ABM son similares a los modelos de elementos discretos en simulación de medios granulares y a la teoría cinética de los gases en termodinámica, en el sentido de que las características macroscópicas del sistema se pueden encontrar mediante la agregación del comportamiento de secciones individuales y autónomas. El paradigma de programación que permite una implementación transparente de los ABM en código, es el de la programación orientada a objetos. Allí, cada agente es representado por un objeto; las características del agente, por los atributos del objeto y las reglas de evolución del agente, por los métodos del objeto.

Por lo general, los ABM requieren matemáticas relativamente elementales, aritmética, u operaciones matriciales sencillas; a diferencia de otros métodos, como,

por ejemplo, el modelado mediante sistemas de ecuaciones diferenciales. Sin embargo, los ABM pueden presentar comportamientos complejos, principalmente la emergencia a escala macroscópica de regularidades y comportamientos colectivos de un largo número de agentes (Sayama, 2015).

El primer ABM usado en las ciencias sociales fue el modelo de segregación de Schelling (Schelling, 1971). En este modelo, las características intrínsecas de los agentes son su color (que varía entre agentes) y su posición sobre una cuadrícula. La regla de evolución define si un agente se mueve o no de su posición dentro de la cuadrícula, y el criterio utilizado por esa regla es la fracción de agentes en la vecindad inmediata que comparten su color. El resultado es contraintuitivo, pues se obtiene una segregación exagerada que se representa en patrones de distribución por color: “No hay una correspondencia simple entre los incentivos individuales y los resultados colectivos” (traducción propia, p. 143).

Los ABM también se han aplicado al estudio de la dinámica de opiniones (Schelling *et al.*, 1971) y a las protestas de los trabajadores (Kim y Hanneman, 2011). Se han utilizado para comprender los comportamientos sociales en un enfoque sintético, comenzando desde las interacciones individuales. La evolución de este subcampo de los ABM se puede seguir en los trabajos excepcionales de Epstein (Epstein, 2014; Epstein *et al.*, 1996; Epstein, 2006), que en sí mismos dan cuenta del impacto que el modelado y la simulación han tenido en las ciencias sociales.

En el campo de la violencia civil, Epstein (2002) presenta un ABM que captura los conceptos modernos de las teorías acerca del origen de los conflictos; por ejemplo, la privación relativa en la teoría de agresión-frustración de Gurr (2015). El modelo tiene dos variantes de violencia civil. El Modelo I trata sobre rebelión en contra de una autoridad central, mientras que el Modelo II trata sobre la violencia étnica entre dos grupos rivales, mediada por una autoridad central. En el modelo de Epstein, hay dos tipos de agentes: policías y ciudadanos. Dependiendo del nivel de agravio y la percepción del riesgo, los ciudadanos pasan a estar en estado activo, es decir, en rebeldía; a su vez, los policías pueden arrestar ciudadanos que se encuentran activos y que se hallan dentro de su rango de visión, con una efectividad mediada por una función de probabilidad. El modelo predice picos intermitentes de rebelión, una característica inherente a la violencia civil de gran escala.

Sobre estas ideas, Lemos (2017) extendió el modelo de Epstein proponiendo los siguientes nuevos mecanismos: dificultades dependientes de la privación; desvanecimiento de la percepción de riesgo después de una tasa crítica entre la disuasión y el apoyo de grupo; retroalimentación de legitimidad (Lemos *et al.*, 2016); e influencias de red. Los modelos así mejorados han sido aplicados a los conflictos de la llamada Primavera Árabe. Otro modelo interesante es MASON

Rebeland (Cioffi-Revilla y Rouleau, 2010), que permite el modelado de diferentes estructuras políticas y condiciones ambientales.

La complejidad inherente de los conflictos armados, en general, y de la situación que sigue a un tratado de paz, en particular, hacen que el uso de los ABM sea especialmente atractivo. El objetivo de este tipo de modelado es proveer una aguda intuición de los mecanismos subyacentes que podrían llevar a buen puerto el proceso de reincorporación y la transición de la sociedad a una vida en paz.

En el caso colombiano, es de interés especial estudiar cómo la implementación del Acuerdo de Paz puede fortalecer la posición del Estado en las zonas que estaban previamente bajo el control de la guerrilla. Algunas de las actividades económicas principales que se llevaban a cabo en estos territorios incluyen el cultivo de hoja de coca y la minería ilegal. El abandono de estos territorios por parte de las FARC, ha llevado a que diferentes grupos armados ilegales (como carteles de narcotraficantes, grupos paramilitares y bandas criminales) hayan ingresado a los territorios, situación que ha sido posibilitada por la debilidad del Estado en estas regiones.

En lugar de describir la reincorporación de los antiguos miembros de la guerrilla a la sociedad o de modelar la guerra de guerrillas —como lo ha hecho Doran (2005)—, el modelo que se propone aquí se centra en la dinámica del control del territorio por cuenta del Estado o de los grupos ilegales en el escenario del posacuerdo.

Parámetros del modelo: producción y erradicación de hoja de coca en Colombia

La cadena de producción de cocaína en Colombia tiene diferentes actores y recientemente se ha evidenciado su especialización en los distintos pasos del procesamiento del alcaloide (Mejía *et al.*, 2015). La decisión de cultivar o no hoja de coca por parte de una familia incluye elementos éticos, morales y económicos.

En cuanto a los aspectos económicos, se debe comparar el ingreso neto por familia que se obtiene del cultivo de hoja de coca con el ingreso alternativo para la misma zona geográfica. Para la calibración del modelo, se determinó usar datos del municipio de Tumaco (Nariño) del 2017. Para el ingreso por hoja de coca, se usó el reporte de ese año de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y se estimó un ingreso aproximado por familia de alrededor de 5000 dólares anuales (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI] de la UNODC, 2018). El DANE, en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares, reporta el ingreso promedio por decil poblacional para Tumaco (DANE, 2018). En comparación con el ingreso cocalero, el decil más bajo de la población tuvo ingresos de 888 dólares anuales.

Por su parte, el Estado colombiano ha usado dos estrategias para erradicar la producción de la hoja de coca: la erradicación forzosa, usualmente mediante aspersión aérea; y la voluntaria, en la cual se da apoyo mediante asistencia técnica para la siembra de cultivos alternativos. Mejía (2015) estima el costo de asperjar una hectárea en 2400 dólares; con la salvedad de que la efectividad es solo del 4,2 %, luego el costo efectivo sube a 57 150 dólares. De acuerdo con Gaviria y Mejía (2017, p. 52), “muchos observadores argumentan que el resultado directo de las campañas de erradicación de cultivos ilegales es su desplazamiento, y no su eliminación permanente”.

Metodología

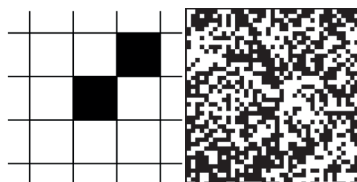
En el informe de monitoreo de hoja de coca producido por la UNODC con colaboración del Gobierno de Colombia (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI]-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2018), se define la Unidad de Producción Agropecuaria con Coca (UPAC) como “aquella dedicada total o parcialmente al cultivo de coca y otras actividades agropecuarias, bajo una gerencia o manejo único, independiente de su título de propiedad, forma jurídica o tamaño”. En la región de Putumayo-Caquetá, para el 2017, el tamaño promedio de una UPAC fue de 1,3 hectáreas.

Teniendo esto en cuenta, se han definido dos tipos de agentes en el modelo. Por un lado, están los agentes que corresponden a las unidades familiares o parcelas (UPAC); cada uno se representa por medio de una celda perteneciente a un retículo de dos dimensiones, como se ilustra en la figura 1, y posee cierto número de atributos que lo caracterizan. El otro tipo de agente corresponde a la organización a la cual pertenecen los agentes, y a la cual tributan parte de sus ingresos. Por organización se entiende aquí a una estructura mucho más compleja y que tiene un control deslocalizado sobre la cuadrícula 2D.

En este modelo se proponen dos organizaciones: el Estado y lo que aquí se denomina “agrupación ilegal”. Como es bien sabido, en la realidad hay varias organizaciones que se disputan el control del territorio; sin embargo, para los fines del modelo, se ha decidido englobar dentro de la categoría “agrupación ilegal” a las organizaciones que comercian con la hoja de coca, independientemente de si tienen o no alguna posición ideológica, y que se enfrentan al Estado para mantener su control territorial.

Atributos de los agentes

Estos agentes se describen con un número menor de atributos que en el caso de los agentes-parcelas, como se verá más adelante.

Figura 1. Estructura de una cuadrícula de un MBA

Fuente: elaboración propia.

En la parte izquierda de la figura 1 se observa un agente, la celda central y sus ocho vecinos más cercanos. El color negro denota el atributo más distintivo de los agentes, en este caso su decisión económica. Este agente tendrá poca calma social, pues solo un vecino comparte la misma decisión económica. A la derecha se encuentra el conjunto de 5625 agentes en una de las configuraciones de las simulaciones.

Los agentes que representan a las parcelas tienen los siguientes atributos:

- **Posición.** Especifica la celda del retículo en la que se encuentra el agente, la cual permite determinar a sus ocho vecinos más cercanos; siendo esta una representación de los vínculos sociales, no únicamente en el sentido geográfico.
- **Decisión económica.** Indica si el agente cultiva o no cultiva coca.
- **Producción.** Como el modelo se ha desarrollado para describir el problema del control del territorio en áreas rurales, la producción asociada con los agentes en cada paso de tiempo representa el ingreso generado por el uso de la porción de tierra del agente, ya sea de forma legal o ilegal, dependiendo de la decisión económica y de la organización a la cual pertenece el agente. Para representar un aumento de la productividad por la inversión del Estado en los medios de producción (como son vías, sistemas de irrigación, acceso a mercados para comercializar los productos, entre otros), se usa la siguiente expresión funcional para la producción:

$$P = i_0 \left(\alpha - (\alpha - 1)e^{-\beta K_O(i)} \right)$$

Se puede observar que para $K_O = 0$ la producción es únicamente i_0 , y al aumentar su valor P tiende a ser igual a $i_{0\alpha}$. El parámetro β , que se llamará tasa de productividad de la inversión, tiene unidades del inverso de dinero, y afecta la efectividad que tiene sobre el aumento de la productividad la cantidad de capital invertido, K_O . En la sección “Resultados” se estudia el comportamiento del sistema para diferentes valores del parámetro β .

Calma. Es un valor numérico en el intervalo de 0 a 1 que mide el grado de bienestar, en un sentido amplio, del agente. Esta cantidad se ha definido como la suma de tres factores independientes, a saber: la calma económica, la calma

por conformidad y la perseverancia. La calma económica mide el grado en que los ingresos del agente satisfacen sus necesidades. Esta calma se calcula a partir del ingreso debido a la producción del agente, la reducción que causa el pago de los impuestos y el umbral de supervivencia. Para el caso del agente i en el paso de tiempo t de la simulación, su calma económica viene dada por la siguiente expresión:

$$c_e(i, t) = r_e (P(i, t) - I(i, t))$$

En donde r_e es un parámetro que indica la importancia de la calma económica en la calma total, $P(i, t)$ es lo que queda de la producción del agente i después de sustraer el mínimo necesario para su supervivencia, el $I(i, t)$ es el monto de los impuestos que debe pagar el agente en ese paso de tiempo. Aquí se debe aclarar que un agente dedicado a la producción legal tributa al Estado, mientras que los agentes que cultivan coca aportan capital a la organización ilegal. En el modelo se distinguen, entonces, estos dos tipos de *impuestos*, los cuales corresponden a fracciones diferentes de la producción neta del agente.

La calma por conformidad surge de la comparación de la decisión económica del agente con la de sus vecinos, y se calcula de la siguiente manera para el agente i -ésimo, en el paso de tiempo t :

$$c_c(i, t) = r_n \left(\sum_{z \in \text{vecinos}} u(i, t) u(z, t) \right)$$

En donde $u(i, t)$ y $u(z, t)$ valen 1 o -1 dependiendo de la decisión económica de los agentes (1 para la legalidad y -1 para el cultivo de hoja de coca) y r_n es un parámetro que mide la importancia de la calma por conformidad respecto a las otras dos. Con esta fórmula, la calma por conformidad aumenta en la medida que más vecinos tienen la misma decisión económica que el agente en cuestión y disminuye en caso contrario. Finalmente, la calma por perseverancia es un remanente de la calma que tenía el agente en el paso de tiempo inmediatamente anterior, y representa la forma en que la memoria del agente, sobre su situación anterior, incide sobre su calma actual. En el modelo planteado se calcula de la siguiente forma:

$$c_p(i, t) = r_p c(i, t - 1)$$

En donde r_p es un parámetro que indica la fracción de la calma anterior que permanece en el tiempo presente sin importar la calma social ni la económica. La calma total del agente i en el paso de tiempo t es, entonces:

$$c(i, t) = c_e(i, t) + c_c(i, t) + c_p(i, t)$$

- **Tendencia en la evolución de la calma.** Los valores de la calma total de cada agente se guardan en memoria y con esta información se calcula una línea de tendencia en el comportamiento de la calma individual. La inclinación o pendiente de esta línea indica si la situación del agente está mejorando (pendiente positiva) o empeorando (pendiente negativa).
- **Posición política.** En este modelo simplificado, la posición política del agente, la cual se manifiesta en las votaciones, también es binaria. El agente puede estar a favor de una política en que el Estado invierte principalmente en el aumento de la productividad o a favor de una política cuya inversión principal es la erradicación de los cultivos ilícitos.

Para el agente que representa al Estado se definen los siguientes atributos:

- **Capital.** Se refiere al total que tributan los agentes que están en la legalidad.
- **Política de erradicación.** Define si la forma de combatir los cultivos de hoja de coca es la erradicación forzada o la erradicación voluntaria. En el primer caso, se destina el capital del Estado en técnicas como la aspersión de glifosato, cuyos parámetros de efectividad y costos han sido tomados de la literatura. En el caso de la erradicación voluntaria, el Estado incentiva el abandono del cultivo de la hoja de coca por medio de la sustitución de cultivos y pagando a los cocaleros.
- **Inversión en productividad.** Este atributo corresponde a la cantidad que invierte el Estado y que tiene como fin el aumento en la productividad de los territorios que están bajo su control.

El agente de la organización ilegal solo tiene un atributo: el capital.

Las reglas de evolución de los agentes

Los cambios que sufren los atributos de los agentes a medida que transcurre el tiempo obedecen ciertas reglas que son fijas y que, además, son las mismas para todos los agentes de un mismo tipo. Las reglas codifican la conducta de los agentes individuales y se han planteado siguiendo una imagen simplificada, pero razonable de lo que ocurre en las parcelas. Para los agentes asociados a las parcelas, mantener la misma decisión económica en el paso de tiempo $(t + 1)$ se determina a partir de la siguiente distribución de probabilidad dependiente de la calma total del agente en el paso de tiempo inmediatamente anterior (t) :

$$p_e(t + 1) = \frac{e^{c(t)}}{e^{c(t)} + 1}$$

Si la calma total es 0, entonces la probabilidad de que el agente mantenga su decisión económica igual a la que traía es 0,5; es decir, en una situación en la que 1000

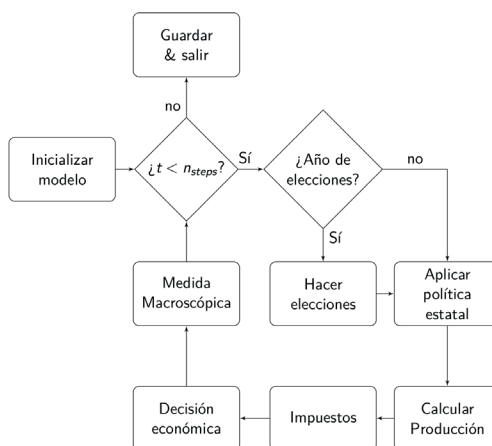
agentes tengan su calma igual a 0 entonces 500 de ellos cambiarán de actividad económica, ya sea de la legalidad al cultivo de coca, o viceversa. En la medida que la calma tenga mayores valores, la probabilidad de que el agente continúe con la misma actividad económica es también mayor, pero si la calma llega a valores negativos lo más probable es que el agente cambie su decisión económica.

La evaluación de la calma total de cada agente se realiza entonces para cada paso de tiempo en la simulación y sus valores son almacenados en memoria. Con la decisión económica del agente viene implícita su adherencia a la organización que corresponda, ya sea a la organización ilegal o al Estado si su decisión es cultivar coca o no, respectivamente. Un paso de tiempo de simulación corresponde a dos meses en la realidad.

El modelo tiene unos parámetros globales que permiten estudiar el sistema bajo dos escenarios, que a su vez afectan las reglas de evolución del agente que representa al Estado. El propósito del primer escenario es evaluar el efecto de las dos políticas de erradicación, y, en este caso, la regla que describe el comportamiento del agente que representa al Estado depende entonces de su atributo *política de erradicación*.

Para la erradicación forzada en cada paso de tiempo se calcula el número de agentes que serán asperjados dependiendo del capital del Estado dedicado a esta operación y el costo por hectárea. La cantidad de agentes recuperados para el Estado se obtiene a partir de la probabilidad de éxito reportada en la literatura. En el caso de la erradicación voluntaria, el Estado intenta disuadir a los agentes que cultivan coca invirtiendo en ellos parte de su capital. El número de agentes recuperados de esta forma se obtiene, a su vez, de la probabilidad asociada con esta operación y de los costos involucrados. Para este tipo de simulación, la *política de erradicación* se fija desde un inicio y se mantiene constante a lo largo de todos los pasos de tiempo que se vayan a estudiar.

En el segundo escenario que se ha definido, el Estado siempre va a actuar con la estrategia de la erradicación voluntaria, pero se permite modificar el atributo *inversión en productividad* del Estado. Los agentes podrán votar por un Gobierno con mayor inversión en el aumento de la productividad que en la erradicación o por un Gobierno con prioridades opuestas (mayor inversión en erradicación que en aumento de la productividad). Esto se realiza a través de votaciones que se ejecutan periódicamente en las que se consulta la *posición política* de todos los agentes que pertenezcan al Estado. La *posición política* de los agentes se define en términos de la tendencia de su calma, es decir, dependiendo de cómo haya evolucionado en el lapso entre votaciones. Un agente votará a favor de un Gobierno con la *inversión en productividad* actual si su calma ha crecido o se ha mantenido constante, pero votará por un Gobierno con opuesta política de inversión si su calma ha decrecido. En la figura 2 se muestra el diagrama de flujo del algoritmo descrito previamente.

Figura 2. Diagrama de flujo de la implementación computacional del modelo

Fuente: elaboración propia.

Los dos procesos principales que rigen la evolución del control del territorio según este modelo y que son incorporados explícitamente, ocurren en dos niveles diferentes. Por un lado, tenemos el efecto de la aplicación de las estrategias de erradicación por parte del Estado y, por otro, la dinámica económica de los agentes la cual determina su filiación al Estado o a las organizaciones ilegales a través de su decisión económica: cultivar o no cultivar coca. En ese sentido, la dedicación de los agentes es binaria; es decir, se excluyen posibilidades como aquellas en las que un agente cultiva hoja de coca y al tiempo paga impuestos al Estado o, al contrario, el caso de un agente cuya producción es legal pero que aporta dinero a una organización ilegal.

Esta descripción, si bien es simplificada, se considera una buena primera aproximación a la dinámica del control del territorio. Vale la pena anotar que no se están incluyendo otros mecanismos de control, como el uso de la fuerza de las organizaciones ilegales para disuadir a los UPAC de participar en los programas de erradicación voluntaria.

Parámetros del modelo

Si bien es posible cotejar el valor numérico de la gran mayoría de los parámetros del modelo a partir de la información que se encuentra reportada, hay algunos que no se han medido y que, por tanto, deben ser estimados. Tal es el caso de β , involucrado en el factor multiplicador de la productividad, y de rn en la calma por conformidad. Debido a esta indeterminación, se realizó un estudio en el que se evalúa la sensibilidad del modelo a estos parámetros cuyos resultados se presentan en la siguiente sección.

Para el dato de la población de Tumaco, el valor estimado por el DANE para el 2017 es de 57 519 familias. Se usó una cuadrícula de lado $L = 75$, lo que resulta en 5625 agentes. La fracción de estos agentes que se encuentran en la ilegalidad se fija en el 30 % al iniciar las simulaciones. La unidad de capital usada corresponde a la producción de una UPAC en una unidad de tiempo: 1000 USD. La tabla 1 muestra los valores de los parámetros más relevantes.

Tabla 1. Parámetros del modelo

Estado	Impuestos: 0,2	Frecuencia elecciones: 6 pasos	Probabilidad de éxito por aspersión: 2 %	Probabilidad de éxito por erradicación voluntaria: 33,3 %	Costo por operación de erradicación forzada: 2,4
Parcela	Umbral de subsistencia: 0,148	Producción legal: 0,438	Producción ilegal: 1	$re = 0,226$	$rp = 0,1$

Fuente: elaboración propia.

Resultados

La implementación del modelo que discutimos en este capítulo corresponde a la situación de Tumaco (Nariño), un municipio que presenta los más altos niveles de pobreza en el país, altos niveles de desigualdad de ingreso, violencia, corrupción y presencia continuada de cultivos de hoja de coca (RIMISP, 2017; Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI] de la UNODC, 2018). Tumaco está localizado en la frontera con Ecuador y la erradicación por medio de aspersión aérea está suspendida por orden de la Corte Constitucional de Colombia (Corte Constitucional, 2017).

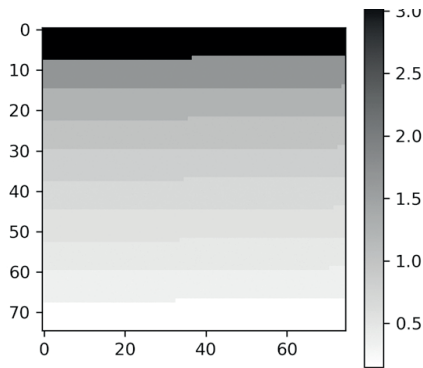
Como hemos visto, el Estado tiene la posibilidad de implementar diferentes estrategias que lleven a la disminución de los cultivos ilícitos. Por un lado, puede emplear planes que directamente se enfoquen en la erradicación —voluntaria o forzosa—. Por otro, puede intentar enfocar sus esfuerzos en mejorar la productividad de las zonas cocaleras: al favorecer otros cultivos ayuda a liberar a los campesinos de la trampa de la pobreza, lo que hipotéticamente aumenta las posibilidades de que abandonen el cultivo de la hoja de coca. En esta sección, se presentan los resultados de las simulaciones de las estrategias que puede desplegar el Estado.

La definición de los diferentes escenarios de inversión lleva a una pregunta de carácter político-electoral: ¿qué criterios usa el Gobierno para definir cuánto dinero invierte en las diferentes estrategias dirigidas a la reducción del cultivo de hoja de coca? Dado que estas políticas se relacionan con diferentes corrientes ideológicas, que a su vez afectan los resultados de las elecciones, un Gobierno

con un alto porcentaje de aceptación popular tendrá libertad para desarrollar sus políticas, mientras que una reducción en los votos o la pérdida de una elección puede forzar a un cambio de estrategia.

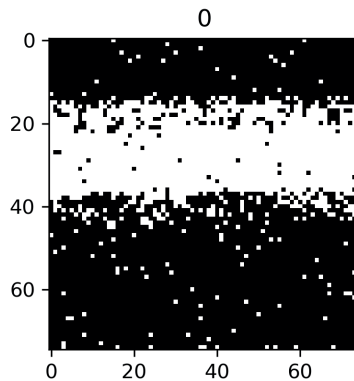
La distribución del ingreso de los agentes en el modelo se eligió siguiendo la información disponible en el DANE (DANE, 2018) y se muestra en la figura 3 (los tonos oscuros corresponden a un ingreso alto). Los agentes que inicialmente cultivan coca son elegidos de manera aleatoria, pero relacionada fuertemente con el ingreso, y se muestran en la figura 4 (los agentes que inicialmente cultivan coca se representan en blanco; los que no, en negro).

Figura 3. Distribución de los agentes en la cuadrícula según ingreso (tonos oscuros corresponden a un ingreso alto). Se usaron las unidades internas del modelo



Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Distribución de los agentes según cultivan coca (en blanco) o no (en negro), en la grilla. Se usaron las unidades internas del modelo

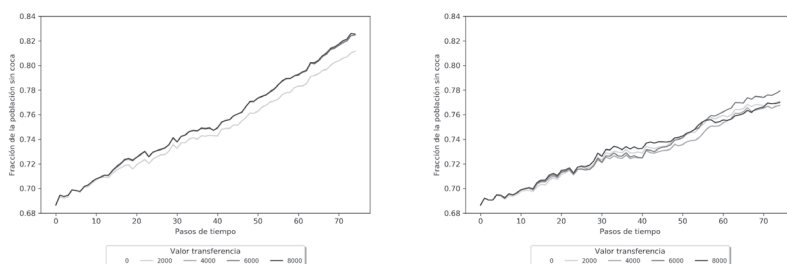


Fuente: elaboración propia.

Estrategias de erradicación

En primer lugar, se busca analizar la eficacia de los dos tipos de erradicación, voluntaria y forzosa, comparando sus efectos sobre la prevalencia de los cultivos de hoja de coca como función del tiempo. En la figura 5, se presenta en ambos paneles la fracción de agentes que no participan en el crecimiento de la coca. Ambas simulaciones son inicializadas de manera similar, la diferencia corresponde únicamente a la estrategia de erradicación utilizada.

Figura 5. Eficacia de los dos tipos de erradicación para reducir los cultivos de hoja de coca. Panel izquierdo: erradicación voluntaria. Panel derecho: erradicación forzosa



Fuente: elaboración propia.

Bajo las condiciones del modelo, se puede observar que la erradicación forzosa es bastante menos exitosa que la erradicación voluntaria.

Estrategias de gasto

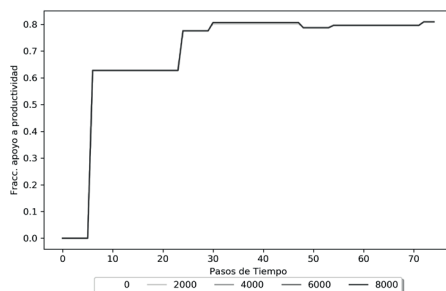
A diferencia de la sección anterior, aquí se asume que la erradicación forzosa no es una opción viable (ya sea por un análisis de costo-beneficio o por consideraciones de tipo legal). En este escenario, para el Gobierno quedan abiertas dos opciones: o invertir dinero en la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos; o invertirlo en el mejoramiento de la infraestructura productiva.

En esta sección, se presentan los resultados de simulaciones en las cuales los porcentajes de inversión en cada una de estas dos opciones cambian de acuerdo con el resultado de una votación. Durante los pasos de esta simulación, el Gobierno implementa porcentajes de gasto que reflejan el resultado de la elección inmediatamente anterior. En este caso, las condiciones iniciales de la simulación corresponden a la totalidad del gasto que se dedica enteramente a una política o la otra. Desde el punto de vista político, la situación corresponde a un Gobierno que parte de una posición hegemónica y que decide invertir todo el dinero en una única estrategia. Pero, luego, durante el desarrollo de la simulación, pierde esa posición y tiene que formar coaliciones de gobierno y decide invertir el dinero en proporción a su fuerza política.

La figura 6 resume los resultados en el caso cuando la política inicial corresponde totalmente a la erradicación voluntaria. Las diferentes curvas corresponden a distintos valores de transferencias hechas por el Gobierno central a la región. Sin embargo, la evolución de la simulación resulta ser independiente del monto de esta inversión. En la primera elección desde el comienzo del Gobierno, cerca del 60 % de votantes buscan un cambio de política: hacia una mayor inversión en productividad. Esta posición mayoritaria se mantiene y llega al 80 %.

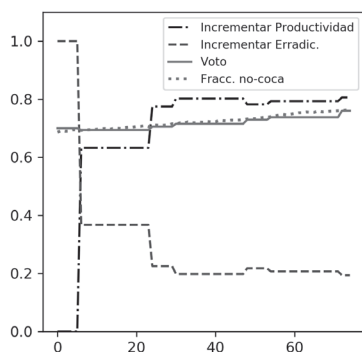
La figura 7 muestra cómo en la primera elección los votantes deciden cambiar drásticamente la política hacia el incremento de la productividad. Este cambio en la actitud pública señala el comienzo de un ciclo virtuoso en el sentido de Acemoglu y Robinson (2012), ya que un aumento en la productividad, a su vez, podría fortalecer la democracia.

Figura 6. Fracción de apoyo a la política de productividad



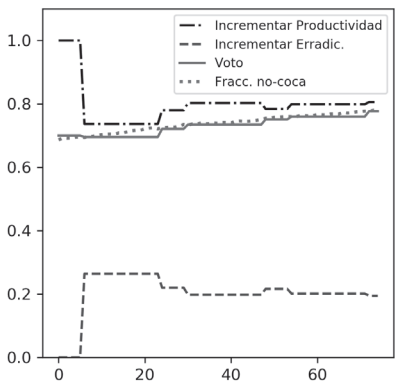
Fuente: elaboración propia.

Figura 7. Resultado de las votaciones, para una condición inicial de consenso en incrementar la erradicación



Fuente: elaboración propia.

Figura 8. Resultado de las votaciones, para una condición inicial de consenso en aumentar la productividad



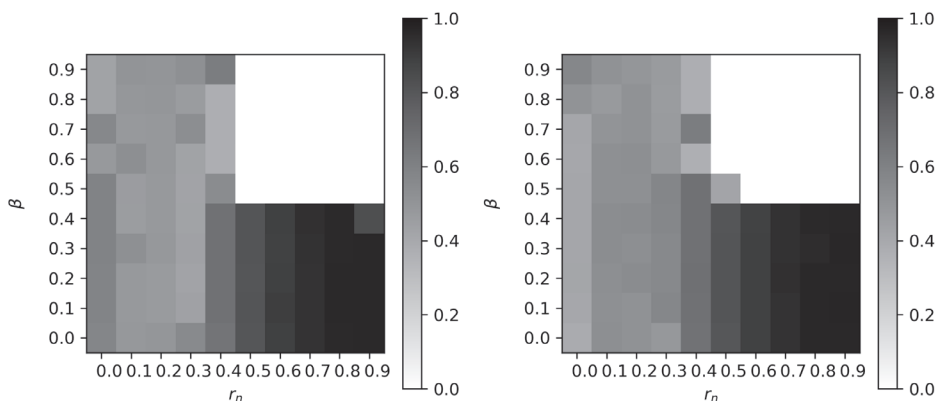
Fuente: elaboración propia.

Si, por el contrario, se inicia el modelo con una política volcada totalmente al aumento de la productividad, como se observa en la figura 8, no hay un cambio drástico en la opinión pública. Aunque algunos votantes solicitan un cambio, la mayoría sigue votando por la política de aumento de la productividad. El modelo predice que esta política sería muy efectiva para reducir los cultivos de coca.

Estabilidad a largo plazo de las votaciones

En esta sección, se estudia el comportamiento del modelo al hacer un barrido sobre los diferentes parámetros del sistema, lo que resulta en una visión exhaustiva del comportamiento del sistema. Mediante una exploración de los parámetros, se obtiene una comprensión profunda de la estabilidad del modelo. A su vez, el ejercicio también funciona como una prueba de consistencia interna de los resultados. Se trata de una validación por sensibilidad de los parámetros iniciales, comparando los resultados obtenidos en el modelo ante variaciones en el espacio de parámetros.

Al igual que en la sección anterior, se comparan la estrategia de erradicación voluntaria y la estrategia de aumento de inversión en formas de aumentar la productividad. Asimismo, se plantean dos escenarios: uno, en el que inicialmente existe voto unánime a favor de incrementar la productividad; y un segundo, en el cual hay unanimidad a favor de implementar la estrategia de erradicación. Los parámetros que se estudian son la cohesión social, rn , y la tasa de productividad de la inversión, β . Ambos parámetros pueden variar entre 0 y 1. Se eligió modificarlos en pasos discretos de 0,1. Para cada simulación, se selecciona el escenario, se eligen valores de rn y β y se simula la evolución del sistema durante 75 pasos (12,5 años). Reportamos la fracción de votos a favor de la estrategia de incremento de la productividad.

Figura 9. Espacio de parámetros del sistema

Fuente: elaboración propia.

En el panel izquierdo de la figura 9, el escenario estudiado es el del consenso inicial a favor de la erradicación voluntaria. Para valores de cohesión social menores que 0,5, se obtiene un nivel de votación a favor de incrementar la productividad de entre 0,5 y 0,7. En general, mayor al 50 %. Más aún, al incrementar r_n , para β menor que 0,5, se llega a niveles de entre el 90 % y el 100 % de votación a favor del incremento de la productividad. Es decir, para amplias regiones del espacio de parámetros, la estrategia de incrementar la productividad es estable en el sentido de que gana las votaciones de forma consistente.

De una manera que resulta interesante, se observa que este resultado no depende del escenario inicial elegido, ya que, si se comienza con una situación en la que la erradicación es la estrategia que se ha elegido por unanimidad, se obtiene, en términos generales, un desarrollo a largo plazo de la votación muy similar. Esto se muestra en el panel derecho de la figura 9. Para r_n menor que 0,5, el apoyo de la política de productividad va de 0,4 a 0,7. Si es mayor, para β mayor que 0,5, la política de incremento de la productividad obtiene de manera consistente un apoyo mayoritario en cerca del 100 % de las votaciones. Finalmente, en ambos paneles tenemos que la región superior derecha no reporta resultados. Esto se debe a que no existe una estrategia estable a largo plazo: las votaciones se alternan entre una política y la otra.

Se concluye de los resultados de esta sección que, en el contexto de este modelo, el incremento en la productividad es una mejor estrategia política para mantener la favorabilidad de los votantes a lo largo del tiempo, sin importar el escenario de votación inicial. Esta situación es estable, aun para valores altos de la presión social.

Conclusiones

El presente capítulo presenta un ABM orientado a estudiar los efectos que diferentes políticas de erradicación del cultivo de hoja de coca pueden tener en las decisiones de votación de los agentes que siembran dichos cultivos, están sometidos a una presión económica que se deriva de la distribución desigual del ingreso; todo lo cual los lleva a decidir si cultivar o no cultivar hoja de coca. El modelo continúa con la tradición de los modelos basados en agentes dedicados a estudiar diferentes fenómenos sociales y presenta un nuevo conjunto de características.

El diseño del modelo permite concluir que la erradicación voluntaria es más efectiva a largo plazo que la erradicación forzosa. Esta situación se puede entender como una característica del modelo, que está fundamentada en los parámetros obtenidos de la literatura.

Se han comparado diferentes estrategias en las que el Gobierno decide invertir sus recursos para reducir el cultivo de hoja de coca. Se busca determinar si las estrategias son sostenibles a largo plazo desde un punto de vista político. Es decir, se busca obtener una votación estable en el tiempo a favor de alguna de las diferentes políticas planteadas. Se encuentra que la política de invertir el dinero en la estrategia de aumentar la productividad es estable a largo plazo, para diferentes valores de los parámetros del sistema. Esto hace muy atractiva esta política como una verdadera estrategia para la reducción de los cultivos de hoja de coca.

Aunque el modelo tiene diferentes parámetros tomados de la literatura, parámetros como el de la cohesión social o como el de los incrementos de productividad que se pueden obtener gracias a la inversión del Gobierno, en el mejoramiento de las condiciones de producción no lo son. Por esta razón, se hizo un barrido sobre el espacio de parámetros. Es conveniente ahora hacer una estimación de estos parámetros para Colombia, a fin de lograr conclusiones más específicas para el país.

Referencias

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Crown.
- Cioffi-Revilla, C., y Rouleau, M. (2010). MASON RebeLand: An agent-based model of politics, environment, and insurgency. *International Studies Review*, 12(1), 31-52. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2009.00911.x>
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-236/17. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-236-17.htm>
- DANE. (2018). Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH) 2016-2017. DANE.

- Doran, J. (2005). Iruba: An agent-based model of guerrilla war process. In *Representing Social Reality, Pre-Proceedings of the Third Conference of the European Social Simulation Association (ESSA)*. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.365.2580&rep=rep1&type=pdf>
- Epstein, J. M., Axtell, R., y Project, 2050. (1996). *Growing artificial societies: Social science from the bottom up*. MIT Press. <https://books.google.com.co/books?id=xXvelSs2caQC>
- Epstein, J. M. (2002). Modeling civil violence: An agent-based computational approach. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 99(suppl 3), 7243-7250. <https://doi.org/10.1073/pnas.092080199>
- Epstein, J. M. (2006). *Generative social science: Studies in agent-based computational modeling* (STU-Student edition). Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7rxj1>
- Epstein, J. M. (2014). *Agent_Zero: Toward neurocognitive foundations for generative social science*. Princeton University Press. <https://books.google.com.co/books?id=VJEpAgAAQBAJ>
- Gaviria, A. y Mejía, D. (2017). *Anti-drug policies in Colombia, successes, failures, and wrong turns*. Vanderbilt University Press.
- Giordano, F. R., Fox, W. P., y Horton, S. B. (2013). *A first course in mathematical modeling*. Cengage Learning. <https://books.google.com.co/books?id=PYUWAAAAQBAJ>
- Gurr, T. R. (2015). *Why men rebel*. Routledge.
- Kim, J.-W. y Hanneman, R. (2011). A computational model of worker protest. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 14(3), 1.
- Lemos, C., Lopes, R. J. y Coelho, H. (2016). On legitimacy feedback mechanisms in agent-based modeling of civil violence. *International Journal of Intelligent Systems*, 31(2), 106-127.
- Lemos, C. M. (2017). *Agent-based modeling of social conflict: From mechanisms to complex behavior*. Springer International Publishing. <https://books.google.com.co/books?id=OIM7DwAAQBAJ>
- Martínez, S. S. L., Parra, O. J. S. y Upegui, E. (2018). Use of an agent-based model and game theory to simulate the behavior of former members of the FARC group in the reinsertion process and peace agreement in Colombia. In Y. Luo (ed.), *Cooperative design, visualization, and engineering* (pp. 110-117). Springer International Publishing.
- Mejía, D. (2015). *Plan Colombia: An analysis of effectiveness and costs*. Brookings Institution.

- Mejía, D., Restrepo, P., y Roza, S. (2015). On the effects of enforcement on illegal markets: Evidence from a quasi-experiment in Colombia. *The World Bank Economic Review*. <https://doi.org/10.1093/wber/lhv051>
- RIMISP. (2017, noviembre 21). *Oportunidades para superar la pobreza extrema en Tumaco*. <https://rimisp.org/noticia/oportunidades-para-superar-la-pobreza-extrema-en-tumaco/>
- Sayama, H. (2015). *Introduction to the modeling and analysis of complex systems*. Open SUNY.
- Schelling, T. C. (1971). Dynamic models of segregation. *The Journal of Mathematical Sociology*, 1(2), 143-186. <https://doi.org/10.1080/0022250X.1971.9989794>
- Schelling, T. C., Xia, H., Wang, H., y Xuan, Z. (1971). Opinion dynamics: A multi-disciplinary review and perspective on future research. *The Journal of Mathematical Sociology*, 2(4), 72-91. <https://doi.org/10.1080/0022250X.1971.9989794>
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Colombia: Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017*. SIMCI-UNODC.

Editores

Ricardo García Duarte

Magíster en Estudios Políticos del Institut d'Études Politiques y en Análisis de Problemas Políticos Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Abogado y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Analista y cofundador de las revistas *Razón Pública.com*, *Coyuntura Política*, *Esfera* y *Pensar la Ciudad*. Articulista y ensayista. Líder del grupo de investigación Representación, Discurso y Poder (categoría A, Colciencias). Investigador asociado de Colciencias. Director del proyecto de investigación *El conflicto armado interno como posible expresión invertida del modelo de desarrollo y de la política en Colombia*. Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Doctor *Cum Laude* en Comunicación de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, comunicador social y periodista de la Universidad Central. Politólogo grado de honor de la Universidad Nacional de Colombia. Docente-investigador del programa de Administración Pública del Politécnico Gran colombiano y catedrático de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Investigador asociado de Colciencias. Experiencia de trece años en la coordinación de proyectos de docencia, investigación y extensión social. Creador del canal de YouTube “Clase Abierta”.

Hugo Fernando Guerrero Sierra

Ph.D *Cum Laude* en Relaciones Internacionales y Globalización. M.A. en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y M.A. en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (España). M.A. en Gobernabilidad y Gestión Pública por el Instituto Ortega y Gasset (España). M.A. en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada (España). Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociojurídicas de la Universidad Santo Tomás, sede Tunja. Actualmente es profesor titular y director del Grupo de Investigación en Política y Relaciones Internacionales (GIPRI) de la Universidad de La Salle, Bogotá-Colombia.

Mauricio Hernández-Pérez

Candidato a Doctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, magister en Estudios Políticos y Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia y diplomado en Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Actualmente es profesor de tiempo completo en la Universidad de La Salle, Bogotá-Colombia. Investigador del Grupo de Investigación en Política y Relaciones Internacionales (GIPRI) y coeditor de la revista *Equidad & Desarrollo*. Dentro de sus líneas temáticas de investigación se encuentran: memoria, olvido, verdad, conflicto armado, acción colectiva, movimientos sociales, sociedad civil, procesos de construcción de paz y estudios sociales de la ciencia y la tecnología.

Este libro se terminó de
imprimir en noviembre
de 2021 en los talleres
de En Alianza S.A.S.
Bogotá, Colombia