

Colombia 50 años después

2016, el año de la transición hacia la paz



Eduaro Álvarez Vanegas,
Francesc Badia i Dalmases, Piers Purdy, editores

Esta colección fue publicada en 2017 bajo licencia de Creative Commons
Atribución - NoComercial 3.0.

Primera edición, publicada en septiembre de 2017.

Diseño de la publicación de Piers Purdy.

Foto de portada: Graffiti Nasa, Colombia. Demotix/Joana Toro. Todos los derechos reservados.

Colombia 50 años después: 2016, el año de la transición

Eduardo Álvarez Vanegas
Francesc Badia i Dalmases
Piers Purdy
editores

Agradecimientos

democraciaAbierta es una plataforma global que publica en inglés, español y portugués voces que inciden debate sobre democracia, movilización, participación, y derechos humanos y civiles a través del continente americano, Europa y más allá.

La presente publicación ‘Colombia 50 años después: 2016, el año de la transición hacia la paz’ ha sido producida sobre la base del contenido del proyecto conjunto entre democraciaAbierta y la Fundación Ideas para la Paz, “Perspectivas del postconflicto en Colombia”, consistente en una serie de 30 artículos publicada a lo largo del año 2016 en la plataforma de democraciaAbierta.

Otras entidades y fundaciones asociadas a democraciaAbierta han hecho posible este proyecto, por lo que les estamos muy agradecidos.

Un agradecimiento especial a Katie Oliver y Oleguer Sarsanedas, por su trabajo de traducción de nuestros artículos entre el inglés y el español, y a Cameron Thibos, por su apoyo en la concepción y el diseño de esta publicación.

Con el apoyo de...



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



**INSTITUT
BARCELONA
ESTUDIS
INTERNACIONALS**



Sobre este libro

Ha sido emocionante ver democraciaAbierta y Fundación Ideas para la Paz trabajar estrechamente juntos durante el año 2016 en la serie ‘Perspectivas Postconflicto en Colombia’. Este proyecto de investigación, análisis y opinión sobre las negociaciones de paz en Colombia está disponible en español, portugués e inglés. Se distribuye en toda América Latina y, de hecho, en todo el mundo para la comunidad online de democraciaAbierta.

Ahora, una parte editada del contenido también está disponible en este eBook. Tomando los artículos más relevantes de la serie que abordaron temas de transición nacional, participación ciudadana y género, esta publicación ofrece a sus lectores una ‘instantánea’ de algunos de los asuntos clave en la construcción de la paz, con la perspectiva de fondo del referéndum de ratificación del acuerdo de paz, en octubre de 2016. Con el beneficio de la retrospectiva, estos artículos ofrecen un fondo importante del pensamiento, de las hipótesis manejadas y el estado de ánimo general de un año apasionante. Como tal, pensamos que investigadores, profesionales y estudiantes podrán encontrar algún valor en esta colección, tanto en el estudio de la transición colombiana hacia la paz del 2016, como las lecciones que de ella se puedan derivar para otros procesos de paz alrededor del mundo que puedan tener lugar en el futuro.

Usted puede unirse a la comunidad de democraciaAbierta y mantenerse actualizada de las noticias y análisis de América Latina a través de:

Facebook: [democraciaabierta2](https://www.facebook.com/democraciaabierta2)

Twitter: [@demoAbierta](https://twitter.com/demoAbierta)

democracia**Abierta**

la sección latina de openDemocracy 

Averigua más en: www.opendemocracy.net/democraciaAbierta

Contenidos

Prólogo	10
---------------	----

María Victoria Llorente y Francesc Badia i Dalmases

Introducción: Visiones de la paz

50 años después.....	16
----------------------	----

Mariano Aguirre

El potencial internacional de la paz.....	24
---	----

Javier Ciurlizza

Sección 1: Una transición nacional

Adiós a las armas	34
-------------------------	----

Eduardo Álvarez Vanegas

La promesa de justicia	42
------------------------------	----

Nelson Camilo Sánchez

Transición militar y policial	50
-------------------------------------	----

Jean Carlo Mejía Azuero

La posguerra contra las drogas.....	57
-------------------------------------	----

Juan Carlos Garzón-Vergara

Amnistías e indultos en el proceso de paz	65
---	----

Nelson Camilo Sánchez

Sección 2: Género, mujeres y niños

Sin previa invitación: mujeres en La Habana.....	72
--	----

Isabela Marín Carvajal

Invirtiendo en igualdad de género	80
---	----

Katja Noordam

“Ideología de Género, ¿un spoiler para la paz?	87
--	----

Genica Mazzoldi, Irina Cuesta y Eduardo Alvarez Vanegas

Desvinculando niños de las FARC	95
---------------------------------------	----

Paola González Cepero

Sección 3: Educación, Descentralización y Participación Ciudadana

ICT y Participación ciudadana.....	104
------------------------------------	-----

Laura Ángel Macrina

Desde La Habana a las aulas.....	112
----------------------------------	-----

Carolina Meza Botero

‘Paz territorial’, descentralización y participación ciudadana.....	119
---	-----

Paulo Tovar y Juan Mauricio Torres

Conclusiones

La transición a la paz de 2016	124
--------------------------------------	-----

Francesc Badia i Dalmases

Sobre los editores.....	128
-------------------------	-----

Prólogo: Aprendizajes del pasado

por María Victoria Llorente y Francesc Badia i Dalmases

2016 resultó decisivo para el proceso de paz que vive Colombia. Durante ese año, en DemocraciaAbierta, conjuntamente con la Fundación Ideas para la Paz en Bogotá, presentamos una serie de artículos sobre las perspectivas del postconflicto durante las últimas fases del acuerdo de paz. Esta serie de artículos fue apareciendo en paralelo a las negociaciones que mantuvieron el gobierno de Colombia y las FARC-EP.

A lo largo de la serie, democraciaAbierta y la Fundación Ideas para la Paz quisieron explorar los diversos escenarios que podrían garantizar la premisa fundamental de todo el proceso: una paz estable y duradera. En este sentido, es importante considerar las fortalezas y vulnerabilidades de los fundamentos en que se basaron las negociaciones, con el fin de asegurar que se cumpla la promesa del ‘nunca más’.

La serie se basó en la experiencia de la creciente comunidad de analistas, investigadores y autores de democraciaAbierta/openDemocracy, y particularmente de contribuidores a la serie ‘Conflicto en contexto: Colombia’ de la antigua sección openSecurity. La Fundación Ideas la Paz (FIP), por su parte, contribuyó con su conocimiento relevante, acumulado durante los últimos 15 años, habiendo sido un actor importante durante todo el largo trabajo hacia la paz por su capacidad de proponer iniciativas, desarrollar prácticas y de realizar el acompañamiento general de los procesos, contribuyendo así firmemente a la premisa de construir la paz estable y duradera en Colombia.

Los 10 meses (diciembre 2015-septiembre 2016) durante los que la serie fue publicada resultaron cruciales y fueron, al cabo, decisivos. A través de una selección de 15 de los más de 30 artículos de la colección, se trasluce el valor intrínseco que, para fomentar nuestra comprensión, nos dieron durante esos momentos trascendentales en Colombia – y a la vez apuntan la gran tarea que queda por delante para todos los actores involucrados, internos e internacionales, para garantizar una paz definitiva.



Un hombre exhibe una bandera colombiana en apoyo a la firma del acuerdo de paz en La Habana, Cuba. Fuente: Presidencia El Salvador /Flickr.

Como ya pronosticamos en enero de 2016, cuando lanzamos esta serie, la importancia de la reflexión que acompañase el proceso de paz sería clave para la generación de la necesaria conciencia en cada paso que diesen las negociaciones.

Y hoy, con el beneficio que aporta la visión retrospectiva, esperamos que estas reflexiones también podrán ayudarnos a entender la situación actual. Fue el historiador Tony Judt quien dijo que: “El pasado reciente es el más difícil de conocer y de comprender”. Esperamos que esta colección de artículos ayude, en alguna forma modesta pero eficaz, a contribuir a este desafío común.

María Victoria Llorente is Executive Director at Fundacion Ideas para la Paz (FIP) and specialises in national security, citizenship and political reform.

Francesc Badia i Dalmases es Director de democraciaAbierta, editor y analista político, especializado en democracia y relaciones internacionales.

Introducción

Visiones de la paz

50 años después

A partir de 2012, las conversaciones de paz entre el gobierno y las FARC pusieron rumbo decidido hacia el final del largo conflicto civil de Colombia. A la vista de los avances sustanciales en las negociaciones que se produjo hasta finales de 2015, hubo razones para el optimismo. Sin embargo, lo acordado hasta ese momento no estaba libre de controversias, y algunos spoilers del proceso paz ya habían sido avistados en el horizonte.

por Mariano Aguirre, el 28 de diciembre, 2015

En lo que ha significado la guerra de guerrillas más larga de las Américas, tras medio siglo de insurgencia rural, Colombia está a punto de entrar en una nueva fase que podría llegar a convertirse un modelo para otros países que luchan por dejar atrás sus conflictos.

En los últimos meses, Juan Manuel Santos, presidente de Colombia, y Rodrigo Londoño Echeverri (nombre de guerra: Timochenko), líder de uno de los dos grupos rebeldes marxistas colombianos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), han llegado a dos acuerdos decisivos sobre justicia transicional y el destino de las cerca de 50.000 personas desaparecidas durante la guerra.

El proceso parece haber llegado a un punto en el que ninguna de las partes puede ya dar marcha atrás, y un acuerdo de paz podría alcanzarse en marzo de 2016. Si esto ocurre, el gobierno tiene previsto celebrar un referéndum sobre el mismo en el plazo de dos meses.

Las dos partes iniciaron las negociaciones de paz en agosto de 2012 mediante la firma de un acuerdo para poner fin al conflicto y construir una paz estable. Acordaron negociar sobre cinco temas: desarrollo rural; participación política; fin del conflicto armado y abandono de las armas por parte de las FARC; narcotráfico y cultivo de drogas ilícitas; y derechos de las víctimas del conflicto.

Se negociaron acuerdos sobre las tres primeras cuestiones en el primer año y medio. Su aplicación no será fácil, al tratarse de temas tan sensibles como los derechos sobre la tierra, las minorías, las industrias extractivas y los poderosos narcotraficantes. Pero a pesar de graves crisis políticas, las partes han mantenido su implicación en el proceso de paz, a menudo gracias al papel proactivo de Noruega y Cuba, los dos facilitadores del proceso. Un segundo movimiento guerrillero colombiano, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), se ha negado a participar, pero siguen los esfuerzos para alentarles a unirse a las conversaciones.

Lograr un acuerdo sobre justicia transicional fue difícil. Las FARC dijeron que no estaban dispuestos a participar en las negociaciones si sus líderes iban a terminar yendo a la cárcel por delitos de lesa humanidad.

Del mismo modo, las fuerzas armadas, aun admitiendo algunas violaciones de derechos humanos durante la guerra contra la insurgencia, insistieron en que obedecían órdenes de gobiernos democráticos y no estaban dispuestas a ver como algunos de “sus oficiales terminaban en la cárcel, mientras los líderes de las FARC iban al parlamento”.

Colombia es parte y ha ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, lo que significa que la amnistía para los líderes de ambos lados no es una opción que pueda contemplarse.

Los enfoques

Las conversaciones de paz en Colombia, habiendo aprendido las lecciones de – entre otras – las negociaciones en El Salvador, Sudáfrica e Irlanda del Norte, han adoptado características innovadoras, en particular la incorporación de las víctimas y la cuestión de género. Las negociaciones se han llevado a cabo sólo entre las dos partes principales, pero las voces y la influencia de otros sectores de la sociedad colombiana y las opiniones de expertos internacionales han tenido un peso importante.

Igualmente importante ha sido la creación de subcomisiones. El gobierno colombiano y las FARC establecieron subcomités para discutir cuestiones como el alto el fuego, la dejación de las armas y la reintegración de los guer-



Pie de foto: El presidente colombiano Juan Manuel Santos y el comandante de las FARC Timoleón Jiménez asisten a la ceremonia de firma del acuerdo en La Habana, Cuba. Foto: Presidencia El Salvador / Flickr

milleros a la vida civil. También establecieron una comisión histórica para examinar los orígenes del conflicto y el sufrimiento de las víctimas afectadas. Un avance importante fue la creación de una subcomisión de género que recibe propuestas de organizaciones de mujeres y de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. La presencia de las víctimas hizo las negociaciones más complejas, pero al mismo tiempo le dieron al proceso más profundidad y creatividad que en otras conversaciones de paz. Delegaciones de víctimas de todas las partes - la guerrilla, los paramilitares y las fuerzas armadas - estuvieron presentes en La Habana durante seis meses. En paralelo, las Naciones Unidas y la Universidad Nacional de Colombia organizaron foros que permitieron a las víctimas dar su testimonio. Casi 24.000 fueron las víctimas a las que se les dio la oportunidad de presentar propuestas e ideas a los negociadores. Se calcula que alrededor de 7 millones de personas se consideran víctimas del conflicto.

Las partes negociadoras y los facilitadores consultaron regularmente con expertos legales para encontrar fórmulas para resolver el conflicto. El acuerdo

de 23 de septiembre de 2015 sobre justicia transicional incluye los siguientes puntos:

- El acuerdo se basa en “decir la verdad”: cualquier individuo (guerrillero, militar o civil) que reconozca su participación en delitos graves recibirá una sentencia de cárcel de entre cinco y ocho años. Si el individuo no reconoce su crimen, la pena puede ser de hasta 20 años.
- Pero los crímenes de lesa humanidad, como tortura o asesinatos, no pueden amnistiarse. Vicenç Fisas, de la Escuela de Cultura de la Paz de Barcelona (España) ha estado asesorando a las partes durante muchos años. Él piensa que “la paz siempre tiene un precio. Y ese precio es la magnanimidad en la aplicación de la justicia cuando hay verdad, voluntad de reparar, compromiso de no reincidir y deseo de pedir perdón por los crímenes cometidos.”
- Las partes acordaron crear una “Jurisdicción Especial para la Paz” que se ocupará de los crímenes cometidos durante la guerra. Habrá penas alternativas para las FARC (aún por definir). El régimen de justicia transicional se aplicará a todos los actores armados involucrados en el conflicto interno.
- Las FARC depondrán las armas, a más tardar 60 días después de la firma de un acuerdo. El gobierno garantizará la plena “reincorporación a la vida civil” de los miembros de las FARC. En cuanto al acuerdo sobre las personas desaparecidas, se establecerán dos mecanismos. El primero pone en práctica ‘medidas humanitarias inmediatas para la búsqueda, localización y entrega digna de los restos de personas que se asumen desaparecidas debido al conflicto armado interno o en su contexto’. El segundo conjunto de medidas establece una unidad especial para la búsqueda de personas que se suponen desaparecidas.

Controversias

El régimen de justicia transicional ha dividido a los expertos legales y a los activistas de derechos humanos. Virginia Bouvier, del Instituto Estadounidense para la Paz, considera que:

“(E)n ningún otro proceso de paz en el mundo han ocupado las víctimas un papel tan central. Tenemos aquí un diseño de justicia transicional que es histórico e innovador. Da prioridad a decir la verdad, pero no evita la necesidad de justicia.

“El modelo es innovador en cuanto incluye la justicia restaurativa y se centra en la reparación de los daños infligidos a personas y comunidades a través de un proceso de diálogo y curación. Merece la pena observarse con atención ya que podría proporcionar nuevos modelos para otras zonas de conflicto que intentan salir de la guerra.”

Para Human Rights Watch, sin embargo, el acuerdo ‘negaría justicia a miles de víctimas de graves violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario al permitir que los agresores se librasen de un castigo sustancial. Mientras que el Fuero Especial para la Paz ofrecería importantes incentivos para que los violadores confesasen sus crímenes, también permitiría que los responsables de atrocidades masivas evitasen la cárcel.’

Por su parte, la Corte Penal Internacional señala “con optimismo que el acuerdo excluye la concesión de cualquier amnistía para los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad” y que está diseñado, entre otras cosas, “para poner fin a la impunidad de los crímenes más graves”.

El 15 de diciembre las partes alcanzaron un acuerdo sobre un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, que se establecerá formalmente una vez alcanzado un acuerdo definitivo.

Los objetivos y formas de implementación están contenidos en un borrador de 63 páginas en las que se contempla la satisfacción de los

derechos de las víctimas; garantizar la no repetición; tener un enfoque territorial, diferencial y de género; proveer seguridad jurídica para los procesados; promover la convivencia y la reconciliación; y que lo acordado tenga legitimidad.

El sistema incluye una Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), cuya máxima instancia será el Tribunal para la Paz, que será la encargada de juzgar los crímenes cometidos en el marco del conflicto. El Tribunal para la Paz podrá juzgar a combatientes de las Farc, miembros de las fuerzas de seguridad del estado, y civiles (“colombiano comunes y los empresarios que de alguna forma hayan podido violar la ley en medio de la guerra”).

La Jurisdicción Especial para la Paz, tendrá competencia sobre todos los actores que hayan participado de manera directa o indirecta en la guerra, incluyendo a los agentes del Estado “que hayan cometido delitos graves en razón del conflicto” y a financiadores y colaboradores de los grupos paramilitares. “Para los agentes del estado, en especial militares y policías, el Estado desarrollará un régimen especial, simultáneo, equilibrado y equitativo”, indicó Humberto de la Calle, jefe negociador del gobierno colombiano en La Habana. El gobierno considera que los militares deben recibir un trato diferenciado dado que se trata de “agentes en el ejercicio legítimo de la fuerza y sus acciones se presumen legales”.

El 22 de diciembre Human Rights Watch realizó un nuevo análisis de los detalles del acuerdo, indicando que “el gobierno y las FARC anunciaron en septiembre que las sanciones bajo “condiciones especiales” no supondrían penas de prisión. El acuerdo del 15 de diciembre asegura que “en ningún caso” estas condiciones consistirán en “cárcel o prisión” ni en “medidas de aseguramiento equivalentes”, y limita todas las restricciones a la libertad a aquellas que sean “necesarias” para ejecutar proyectos de reparación y restauración”.

Por su parte, el comité de representantes de las víctimas presentes en La Habana el 15 de diciembre indicó que serán “atentos observadores del estricto cumplimiento de los acuerdos que se han firmado”.

Nelson Camilo Sánchez León, experto de DeJusticia considera que “Visto en su conjunto (tanto por el procedimiento ya referido, como por su contenido), el acuerdo es robusto y parece tener la potencialidad, si es ejecutado de manera honesta y efectiva, de contribuir a la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas, así como a fortalecer la democracia colombiana. Evidentemente, no es la fórmula perfecta. Tampoco es el ejemplo al mundo que algunos predicán. Es un acuerdo con la posibilidad de ser operativo y bien logrado para una realidad específica, con las limitaciones y ventajas de un contexto especial: el colombiano”.

Los spoilers

Existe una fuerte oposición interna por parte del ex presidente Álvaro Uribe. Durante su mandato reorganizó las fuerzas armadas, con Juan Manuel Santos como ministro de Defensa, y lanzó una fuerte ofensiva que debilitó a la insurgencia. Uribe representa el sector rural conservador que se opone a cualquier reforma en la propiedad de las tierras y a los cambios en un sistema político en el que liberales y conservadores se alternaban en el poder sin cambiar el statu quo. También es popular entre los sectores de la sociedad que no confían en que las FARC mantengan los acuerdos de paz.

Las milicias y los paramilitares han estado presentes sin interrupción en la historia de Colombia por la debilidad de un Estado que nunca ha tenido el control total de su territorio nacional, por el aislamiento de algunas zonas a causa de la compleja geografía del país, y por la herencia de un sistema colonial que concedió las tierras a caudillos locales a cambio de lealtad.

Algunos de estos problemas persisten hoy en día. Un informe de 2014 de DeJusticia, un think-tank colombiano especializado en temas legales, señala que el Estado no llega ni presta servicios en aproximadamente el 60 por ciento del territorio, lo que deja a 6 millones de ciudadanos en una situación de “apartheid institucional” en la que los indígenas y las personas de ascendencia africana son los más marginados. En la

periferia, el Estado no está legitimado ni es democrático y es sustituido por “hombres fuertes – jefes mafiosos y guerrilleros, terratenientes y paramilitares”.

Los sectores empresariales se muestran en general escépticos con el proceso de paz y algunos de sus miembros temen ser considerados responsables de complicidad en crímenes de guerra. Algunas empresas urbanas y rurales ven sin embargo las ventajas de un acuerdo de paz.

Reasons for optimism

Ambos partes de las conversaciones de paz necesitan un acuerdo. El presidente Santos representa el sector privado urbano y otros sectores de las clases medias acomodadas que quieren vivir una en un país normal. Sin un acuerdo de paz, es difícil presentar al país como estable. Colombia tiene cerca de 6 millones de desplazados internos y 360.000 refugiados, mientras que 1,3 millones de personas han solicitado reparaciones por parte del Estado por haber sido víctimas de secuestros, amenazas de muerte, lesiones por minas terrestres o desapariciones forzadas.

Las negociaciones

Un pequeño grupo cercano al presidente Juan Manuel Santos y el liderazgo de las FARC celebraron cerca de 50 reuniones entre enero y agosto de 2012. Se decidió que Cuba y Noruega, que formaron parte de esas reuniones, serían los facilitadores del proceso, con Chile y Venezuela como garantes. La Habana fue elegida como sede de las negociaciones.

La presencia de Cuba daba y ofrece cobertura ideológica a los líderes de las FARC. El grupo rebelde nació bajo la influencia de la revolución cubana en la década de 1960. La Habana ha ofrecido su prestigio revolucionario para bendecir el proceso de paz y para mandar una señal a los Estados Unidos de que se está cerrando una época de la que las FARC y el ELN son los últimos supervivientes. En este sentido, el proceso de paz colombiano tiene vínculos directos con el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba.

Desde la década de 1960, Washington ha estado al frente de las operaciones de contrainsurgencia, liderando el Plan Colombia (1999), una mezcla de ayuda, de asistencia militar y de inteligencia y de guerra contra el narcotráfico. Pero se vio al gobierno Obama intervenir en el proceso de paz hasta casi al final. El secretario de Estado norteamericano John Kerry nombró a Bernie Aronson enviado especial para el proceso de paz en Colombia en febrero de 2015. Los Estados Unidos han estado pidiendo la extradición de unos 70 líderes de las FARC por tráfico de drogas y otros delitos. Si se llega a un acuerdo, es probable que desistan.

En 1995, Noruega ayudó a iniciar las conversaciones en Colombia, como explica Jan Egeland, ex enviado especial de la ONU para Colombia, en su libro *A Billion Lives*. Su relato describe lo inflexible que se mostraban las FARC en sus demandas en ese momento. Después de que este intento se rompiera en 2002, Noruega siguió con sus contactos con el gobierno y, a través de canales no gubernamentales, con los grupos insurgentes.

El diplomático que lidera el equipo noruego que facilita las negociaciones junto con Cuba, Dag Nylander, ha dicho en una entrevista con un periódico español que, para tener éxito, un mediador necesita tener 'la voluntad de entrar en el proceso manteniendo un perfil muy bajo, sin buscar ningún tipo de publicidad, ya sea para el proceso o para Noruega'.

Adiós a las armas

Los dirigentes de las FARC han llegado a la conclusión de que podían continuar la guerra en la selva, pero que es imposible derrotar el poder del Estado. Las fuerzas armadas colombianas han ido teniendo cada vez más éxito contra la guerrilla gracias a las reformas que han aumentado su flexibilidad y movilidad y la utilización de equipos de alta tecnología.

Las FARC han perdido también el apoyo de amplios sectores de la sociedad. Tras la caída de la Unión Soviética, la decisión de China de unirse al sistema capitalista y la derrota de otros movimientos guerrilleros en América Latina, la idea de una revolución armada al estilo de los años

1960 ha perdido mucho de su atractivo. Los duros métodos de las FARC y sus vínculos con el tráfico de drogas duras han socavado su imagen hasta el punto que las organizaciones de derechos humanos, los sindicatos y los campesinos que han sufrido la represión estatal y las acciones brutales de los grupos derechistas paramilitares ya no se sienten representados por las FARC.

Mientras tanto, cientos de organizaciones de la sociedad civil están trabajando como si el acuerdo de paz que ya estuviera firmado. Todo esto hace muy difícil para las partes en La Habana dar un paso atrás de las negociaciones, incluso aunque se rompan los acuerdos de alto el fuego.

Mariano Aguirre es asesor sénior en el Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), en Oslo. Tiene una maestría en Estudios de Paz y Conflicto del Trinity College, Dublín, y dirigió el programa paz y seguridad del programa en FRIDE (Madrid).

El potencial internacional de la paz

En el corazón de las negociaciones de La Habana estaba el objetivo de restaurar la paz duradera en Colombia. Sin embargo, la negociación también tuvo un impacto importante en la comunidad internacional. No solo los expertos internacionales han estado involucrados durante el proceso, complementando los trabajos de la propia Colombia, sino que la combinación de estos esfuerzos traerá también estabilidad a la región, y proporcionará un modelo internacional para el futuro de otras negociaciones de paz.

por Javier Ciurlizza, el 9 de marzo, 2016

Si todo avanza conforme a lo anunciado, el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) suscribirán en las próximas semanas un acuerdo que ponga fin a más de 50 años de conflicto armado. Se trata sin duda de una noticia trascendental para Colombia, pero también para la comunidad internacional, que ha expresado de manera unánime su apoyo al proceso desarrollado en La Habana. Mucho se ha dicho sobre el rol de la comunidad internacional en la consecución de la paz y en la implementación del futuro acuerdo. Quisiera proponer en estas líneas un análisis del otro lado de la moneda: el significado e impacto de este proceso en la escena internacional.

La anomalía

Para muchos analistas internacionales y actores políticos latinoamericanos, el conflicto armado en Colombia era, en cierta medida, una anomalía o excepción[1]. La caída del muro de Berlín desencadenó o aceleró procesos de paz en países de América Central. Ya a finales de la década de los 70 y principios de los 80, se habían iniciado procesos de transición política de las otrora predominantes dictaduras militares hacia regímenes democráticos. La influencia de los Estados Unidos había oscilado entre un apoyo activo a la causa democrática durante el gobierno de Carter, la campaña contra el “imperio diabólico” durante Reagan, y luego hacia

un apaciguamiento y nuevo énfasis democrático bajo el gobierno de George Bush Sr. Estas oscilaciones provocaron hondos cambios geopolíticos en América Latina[2].

El protagonismo latinoamericano en los procesos de paz de América Central (expresado, por ejemplo, en el Grupo de Contadora) tenía como telón de fondo y como propósito ulterior la resolución de todos los conflictos armados de base ideológica. La presunción era que, una vez apaciguadas las guerras en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, el impacto del éxito de estos procesos abriría naturalmente un proceso de paz en Colombia. El proceso constituyente colombiano de los noventa coincide en un optimismo generalizado sobre los efectos benéficos del fin de la guerra fría. Las negociaciones de paz y el desarme y desmovilización de varios grupos guerrilleros colombianos fueron vistas como la confirmación del capítulo latinoamericano del “fin de la historia”.

Pero la guerra en Colombia, como sabemos, no solo continuó sino que se volvió cada vez más tóxica debido al creciente traslape de sus actores con el narcotráfico y otras economías ilegales. Además de Colombia, solo Perú sufría de un cruento conflicto interno con Sendero Luminoso y el MRTA. No era casual, para cualquier observador, que los dos países más afectados por el cultivo y tráfico de coca y derivados, sufrieran los embates de la violencia.

Esta coincidencia – mientras se firmaba la paz en El Salvador y Guatemala, en 1992 y 1996 respectivamente – implicó un análisis distinto sobre las raíces del conflicto. Liderado por la visión de Washington, se interpretó la realidad de los conflictos como directa y casi inmediata consecuencia del narcotráfico y que, por tanto, la solución a las guerras tenía que pasar por una lucha frontal con los carteles de la droga y pola supervisandoilitares y que continOEA) que acompaña y paz, ha sido un proceso eminentemente interno, con poca presencia inteíticas agresivas de erradicación de cultivos y de interdicción. Mientras tanto, los países latinoamericanos se mantuvieron mayormente ausentes de esos debates, perdiendo el protag-

onismo que habían tenido en América Central[3].

La guerra terminó en el Perú durante la década de los 90, más como consecuencia de éxitos policiales y de inteligencia, y del rechazo de la población civil a los grupos ilegales, que como un impacto de la lucha contra el narcotráfico. La enorme corrupción que sostenía al gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) demostró además que quienes luchan contra la subversión no están siempre interesados en resultados concretos y de interés público. En todo caso, el conflicto armado en Colombia se prolongó y se extendió, con la brutal presencia de grupos paramilitares.

De justicia y paz a La Habana

El proceso de desmovilización de la mayor parte de los bloques y agrupaciones paramilitares se dio como consecuencia de una negociación cuyos alcances totales se desconocen todavía, pero que fueron ajenos a intervenciones internacionales. Por el contrario, algunas agencias externas vieron con sospecha el esquema, acusándolo de ineficaz o de promotor de la impunidad, especialmente después de la extradición de los principales líderes paramilitares a los Estados Unidos.



México acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado en La Habana entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP. Fuente: Presidencia de la República Mexicana / Flickr.

El apoyo internacional se dio más bien en la administración de las consecuencias de la aplicación de dicha Ley, como es el caso del proceso de restitución de tierras y, ya en el gobierno de Santos, la puesta en marcha de un sistema de atención a víctimas del conflicto.

El proceso de paz en La Habana ha sido, también, un producto fundamentalmente trazado, diseñado y ejecutado por las partes. Los facilitadores y acompañantes, y otros actores internacionales, han sido útiles para resolver crisis específicas, darle confianza a las FARC, facilitar temas logísticos y expandir las consultas. Solo con la Resolución 2261(2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se consolida un proceso creciente de participación y veeduría de la comunidad internacional.

La paz en Colombia como una oportunidad global

El proceso de paz de Colombia llega como agua bendita para una comunidad internacional agobiada por conflictos insolubles, tensiones crecientes y nuevos estados fallidos. La unanimidad en el respaldo a las conversaciones de La Habana son una expresión de la complacencia con esta nueva noticia, y al mismo tiempo es casi única si comparamos el pugilato que caracteriza las discusiones sobre Siria, Corea del Norte, o Irán. Hablar de Colombia en las salas internacionales tranquiliza los ánimos y apacigua relaciones[4].

Al mismo tiempo, el próximo post-conflicto colombiano es una oportunidad no solo para Colombia, sino para la experiencia reciente en operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. Se ha cuestionado mucho, por ejemplo, que los cascos azules asuman ofensivas militares contra grupos armados en países africanos o que la intervención de seguridad no esté coherentemente acompañada de otros componentes. En términos de resultados, el balance sigue siendo penoso, como se puede ver en Burundi o Sudán del Sur.

La naturaleza de misión civil de acompañamiento es coherente con las necesidades del post-conflicto en Colombia, y alivia las preocupaciones de los países que contribuyen con recursos humanos y financieros en las

operaciones de mantenimiento de paz en el mundo entero. Falta ver sin embargo como conciliarán el sueño los países que efectivamente suministren personal cuando éstas sean ubicadas en zonas de alto riesgo, aunque la experiencia de las MAPP-OEA (misión civil y no armada también) muestra que la seguridad en el terreno no tiene que ver mucho con chalecos antibalas y camionetas blindadas, y más con un conocimiento profundo del contexto y medir permanentemente las amenazas.

Y para América Latina

De ser exitosa, la misión internacional en Colombia puede dejar lecciones importantes para operaciones similares en otras partes del mundo, pero el impacto sobre América Latina no debería ser desestimado, aún cuando sea de distinto orden.

La paz en Colombia cerraría la anomalía mencionada al inicio de este artículo – aún cuando quedaría todavía varios pendientes – y traería al país a una relación más “normal” con sus vecinos. Durante años, la política exterior colombiana ha girado en torno a su propio conflicto armado. Sus amistades o enemistades han tenido que ver con las posiciones y actitudes de otros países sobre la violencia interna. En cierto modo, al estilo de un Israel sudamericano, la diplomacia colombiana ha sufrido de cierto grado de enclaustramiento defensivo.

Pero al mismo tiempo, las relaciones de otros países y, más en general, la inserción de Colombia en el contexto regional puede cambiar sustancial, aunque progresivamente. Después de algún protagonismo en los ochenta, Colombia ha estado ausente de las crisis hemisféricas, como los golpes de estado en Honduras y Paraguay o las conflictos latentes por fronteras pendientes de definir. Su participación en la Organización de Estados Americanos ha sido tímida, al igual que su papel en el impulso a otros bloques sub-regionales o acuerdos comerciales, como el caso de UNASUR (con la que guarda una silenciosa animosidad) y la Alianza Acuerdo Trans-Pacífica (siendo el único país de economía mediana que está ausente)[5].



26 de octubre, 2016 Conferencia: “Integración Regional en América del Sur y el rol de UNASUR en el proceso de paz en Colombia”. Foto: UNASUR SG / Flickr

Una Colombia en paz abriría perspectivas importantes para un país que tiene una indudable ubicación geoestratégica, de puente natural entre la región andina, Centroamérica, el Caribe y el Amazonas. No hay otra nación en la región con el potencial de Colombia para consolidar la integración regional en recursos hídricos, energéticos y de comunicaciones. Y no hay otro actor en el barrio que haya tenido tanta estabilidad política y macroeconómica, a pesar de las debilidades y flaquezas internas. Ha sido una trágica anomalía que la guerra en Colombia haya privado a la región de un actor consistente y relevante para conducir mejor, por ejemplo, la consolidación del Mercosur, ser más serios con Unasur, y discutir con objetividad la relación de la región con los Estados Unidos.

El impacto de la paz en Colombia se hará sentir con particular fuerza en Venezuela. De alguna manera, mientras el primero avanza dubitativamente hacia una mayor estabilidad, el segundo se sumerge rápidamente en el caos político y social. Todos los pronósticos nos hablan de una implosión de proporciones como consecuencia del tremendo desgaste

del régimen bolivariano y de una enorme incertidumbre sobre como será la transición venezolana. Tiene razón el Presidente Santos al responder que lo que le quita el sueño en las noches es Venezuela[6].

La crisis del cierre de la frontera en octubre del año pasado fue solo una pequeña muestra de las olas de inestabilidad que se pueden producir. Aún cuando el proceso de paz con las FARC parece haberse aislado de las peripecias de Venezuela, hay muchas otras cosas en juego o potencialmente peligrosas. Por un lado, difícilmente el ELN entrará en negociaciones si el escenario de su mayor refugio sigue inestable. Por otro, la implementación del acuerdo con las FARC será muy difícil en regiones claves como Arauca y el Norte de Catatumbo. Finalmente, el choque de estos dos países ha destruido virtualmente el comercio legal, fuente de enormes recursos y oportunidades para ambos países.

Es de esperar que Colombia juegue un rol positivo en una crisis de proporciones en Venezuela. No solo por su propio interés de corto plazo, sino porque es quizás uno de los pocos países cuya actuación puede tener impacto, habida cuenta de la creciente dependencia alimentaria venezolana. Hasta ahora, la diplomacia colombiana ha sido tímida y, de nuevo, demasiado centrada en el papel de Venezuela en el conflicto armado. Es momento de impulsar a UNASUR y a la OEA a tomar medidas concretas para evitar que la anomalía de Colombia sea reemplazada por una – incluso más temible – anomalía de Venezuela.

En general, la desaceleración económica y la crisis de regímenes de izquierda populista en América Latina abrirán nuevos desafíos, no menos temibles. Si Colombia logra superar la violencia ideológica, deberá mostrar a la región que es posible reducir la desigualdad y respetar el estado de derecho, ecuación que se ha hecho difícil de ver en la última década en la región.

Conclusión

En resumen, la paz en Colombia son buenas noticias para la comunidad internacional y para la región latinoamericana. Por eso, la participación de los vecinos (ojalá proactiva y conducente) es crucial para navegar las aguas peligrosas del post-conflicto. Pero también, en el mediano y largo plazo, una Colombia en paz debe ser bienvenida por la región porque devuelve al barrio a un vecino importante, relevante y con tareas hemisféricas de primer orden por delante.

Referencias

- [1] Informe de la Comisión de Esclarecimiento del Conflicto y sus Víctimas, “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”, 15 de febrero de 2015. Especialmente para esta reflexión mirar los documentos elaborados por Alfredo Molano y Sergio de Zubiría.
- [2] Daniel Pécaut, “Las FARC: una guerrilla sin fin o sin fines?”, grupo editorial Norma, 2008.
- [3] Coletta Youngers y Eileen Rosin (eds), “Drugs and Democracy in Latin America, The Impact of U.S. Policy”, Boulder, 2005.
- [4] Amanda Taub, “At last, some really good news: Colombia’s war with FARC could finally end”, 28 January 2016, Vox The Latest.
- [5] Un análisis crítico (y oficial) se produjo inusualmente en 2010 con el Informe de la Misión de Política Exterior. Publicado por la Universidad Militar Nueva Granada el 19 de abril de 2010. Para una visión crítica externa: Alfredo Molano Rojas, “Política exterior, crónica de males crónicos”, UN Periódico Nro. 135, Julio de 2010.

[6] Ver informes de Crisis Group: “Venezuela: un desastre evitable”, 30 de julio de 2015 y “Fin de la hegemonía: ¿qué sigue para Venezuela?”, 21 de diciembre de 2015. La cita sobre las pesadillas del Presidente Santos viene de entrevista con Blu Radio, 3 de febrero de 2016.

Javier Ciurlizza is the Program Director for Latin America and the Caribbean at the International Crisis Group (ICG). He has served as secretary-general of the Andean Commission of Jurists, executive secretary of Peru's Truth and Reconciliation Commission and later as director Americas programme at the International Center for Transitional Justice.

Sección 1:

Una transición nacional

Adiós a las armas

“Dejar las armas” es un acto político de alta significación simbólica. El caso de Colombia, a pesar de que puede referirse a experiencias similares en otros lugares del mundo, sigue siendo un caso único, y ofrece experiencias e información valiosa para procesos de dejación de armas similares en el futuro.

por Eduardo Álvarez-Vanegas, el 16 de diciembre, 2015

Este año termina con avances de vital importancia para el proceso de negociación entre el gobierno nacional y las FARC. Por un lado, se acaba de producir el anuncio oficial sobre el acuerdo del punto sobre víctimas. Y por el otro, en días recientes, Sergio Ibáñez, miembro del equipo negociador de las FARC en La Habana, afirmó que “al tiempo que estamos dando cierre al punto sobre víctimas, hemos construido la plataforma de análisis del tema del fin del conflicto.”

Estos hechos no son menores, pues a los acuerdos parciales sobre política de desarrollo agrario integral, participación política y solución al problema de las drogas, se suman el que hasta ahora ha sido el más difícil de negociar – el de víctimas, que incluye el marco de justicia transicional – y un empujón al de fin de conflicto.

El “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, definido en 2012 entre el Gobierno y las FARC, establece en su tercer punto (Fin del conflicto) la “dejación de las armas”. Este tema empezó a abordarse de manera formal desde este año a través de una subcomisión conjunta de carácter técnico, integrada por militares y policías activos de alto rango y miembros del grupo guerrillero.

La creación de esta subcomisión no ha estado exenta de críticas. La oposición al proceso ha alegado que la presencia de militares y policías

activos en la mesa de negociaciones es ilegal porque les iguala con actores terroristas y es algo que, de paso, desmoraliza a las tropas. Entre tanto, el Gobierno ha señalado que es normal que estos temas sean abordados por quienes han hecho la guerra en el terreno y tienen el conocimiento técnico y operativo que exige esta fase de la negociación.

Otro punto que ha suscitado gran controversia es la terminología empleada. Mientras hay quienes argumentan que “dejar” las armas y “desarmarse” son lo mismo, lo cierto es que este nivel semántico entraña muchos significados y emociones en relación con la historia de las FARC. Esta guerrilla ha reiterado su acuerdo a la dejación, pero siempre que haya garantías para poder defender sus ideales sin necesidad de emplear las armas - porque, según dicen, las armas no son “fetiches” sino herramientas de resistencia que, llegada la paz, serían inútiles y por eso se tendrán que dejar.

“Dejar las armas” denota asimismo un acto voluntario por parte de las FARC y al mismo tiempo un acuerdo, producto de un proceso de negociación política. Es decir, lo opuesto a “desarmarse”, que connota sometimiento e incluso rendición, cuando lo cierto es que las FARC no fueron derrotadas militarmente por el Estado colombiano, y en La Habana se han presentado como un adversario con el que se está negociando, no como una contraparte a la que se le está imponiendo la voluntad de un vencedor absoluto.

En todo caso, la discusión sobre la dejación de las armas ya había dado un paso importante con el anuncio de un acuerdo parcial sobre el tema de la justicia transicional, el pasado 23 de septiembre. Además de unificar el lenguaje entre las partes con el término “dejación de las armas”, también se acordó el plazo para iniciar el proceso de dejación, el cual tendría lugar en los dos meses siguientes a la firma del acuerdo definitivo, es decir en mayo de 2016. Se destaca asimismo la importancia otorgada a la dejación de las armas como condición necesaria para que los miembros de la guerrilla accedan a los beneficios judiciales.

Algunos puntos a tener en cuenta

No es la primera vez que en Colombia se discute y, menos aún, se implementa un proceso de dejación de armas[1]. Si bien en otros procesos se ha apelado al uso de la palabra “desarme”, lo cierto es que en Colombia tenemos un largo aprendizaje que nos ha dejado todo tipo de experiencias, a las que se suman las internacionales que hoy en día tienen mucho que aportarnos[2]. De ahí que valga la pena plantear algunas reflexiones.

Una tiene que ver con el diseño de un protocolo para la dejación de las armas que, como resultado de las negociaciones entre el Gobierno y las FARC, defina cronogramas y tiempos, procedimientos, presupuestos, actividades, supervisión y verificación, así como la definición de un marco jurídico institucional para el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y el manejo del armamento.

En este sentido, las experiencias de anteriores procesos en Colombia, las pistas que arrojen las internacionales, los lineamientos consagrados en los Estándares Integrados en DDR, la Iniciativa de Estocolmo y la Contribución de Cartagena, sumados a la creatividad e imaginación que permitan estas medidas de tipo transicional y excepcional, serán algunas de las piezas a tener en cuenta para asegurar que los aspectos técnicos, operativos, jurídicos y de seguridad estén mínimamente blindados desde un principio.

El establecimiento de una hoja de ruta desde el inicio generará confianza, transparencia y efectividad, evitando confusiones y fallas de comunicación. Por ejemplo, los procesos de paz en República del Congo, Irlanda del Norte, Nepal y Sierra Leona corrieron serios riesgos técnicos y operativos a causa de la falta de fondos y de la ausencia de disposiciones claras para llevar a cabo el desarme, lo que generó malestar, retrasos e interrupciones.

Las labores de verificación, monitoreo o acompañamiento del desarme es otro punto a tener en cuenta. Lo ideal es que sean llevadas a cabo

por un tercero neutral que garantice imparcialidad y ayude a mitigar la sensación de desconfianza y de humillación entre las partes. El experto canadiense Cornelis Steeken ha indicado que el grupo de verificación puede ser internacional o nacional, o una ONG, y que al final lo que importa es que sea independiente de los bandos y que su labor consista, entre otras cosas, en vigilar todos los días los contenedores, si se opta por este mecanismo, para saber si las armas y municiones están completas.

Sobre el mandato y alcance de esta intervención, debe quedar establecido desde un inicio con tareas, obligaciones, restricciones, cobertura y presupuesto para garantizar su eficacia. Por ejemplo, el acompañamiento del desarme de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre 2003 y 2006, si bien fue definido en un convenio entre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) y el gobierno colombiano, lo cierto es que no fue revisado ni consensuado, sino que fue más una decisión discrecional que se fue poniendo a punto sobre la marcha, lo que dejó serias dudas en cuanto a los roles y labores de verificación.

El protocolo debe ser lo suficientemente flexible para evitar que, ante su incumplimiento, se genere desconfianza entre las partes y también de la sociedad civil frente al proceso. Así ocurrió en El Salvador, país en el que se definieron plazos restrictivos de entrega de armas, lo que generó un alto nivel de desconfianza, al punto de que se llegó a pensar en la ruptura de los acuerdos. Cabe también recordar que en los acuerdos de Dayton para la paz en Bosnia y Herzegovina de 1995, el último tema que se discutió fue el de las diferencias entre las delegaciones sobre el ritmo de la reducción de armamento que debían llevar a cabo las partes en conflicto.

El desarme debe concentrarse inicialmente en las armas que están en posesión de la guerrilla. En Mozambique, por ejemplo, el proceso de desarme de grupos rebeldes con participación de la ONU se complementó, años después, con un proceso de recolección de armas de la población civil a cargo de la iglesia. Es decir, después hubo un proceso amplio de control de armas en poder de la población civil, o desarme voluntario[3].

Cabe añadir que todas las armas deben ser recibidas, incluyendo aquellas en mal estado y de fabricación artesanal. En Sierra Leona, muchas de las armas en mal estado fueron devueltas a los excombatientes, aumentando el riesgo de reutilización.

Otro aspecto tiene que ver con las fronteras que Colombia comparte con sus países vecinos. Para evitar filtraciones de armamento a países vecinos y sobre todo considerando la alta presencia de las FARC en áreas limítrofes, es crucial considerar la creación de mecanismos bilaterales de discusión sobre el tema del desarme con los gobiernos de Venezuela, Perú, Panamá, Ecuador y Brasil. Esto ayudaría a mitigar el riesgo de desvío de arsenales hacia el mercado negro, incluso en otros países. En Mozambique y Sudáfrica se diseñó una iniciativa conjunta de desarme en su frontera, evitando la recirculación de excedentes. Dos casos opuestos son el de El Salvador y Malí, donde la falta de diálogo con los gobiernos vecinos facilitó el tráfico ilícito de armas en la zona de frontera y la instalación de depósitos clandestinos en esos países.

De otra parte, las dejaciones de armas ocurrirán en diferentes contextos. En el momento de definir las zonas de concentración, deben considerarse los grupos armados que aún existen en el país, aparte de las FARC, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las bandas criminales y otras organizaciones criminales que delinquen en zonas urbanas y rurales. Estos grupos pueden llevar a cabo acciones en contra del proceso, poniendo en riesgo la seguridad de los desmovilizados, de quienes ejecutan y verifican el proceso y también de las armas entregadas.

Asimismo, se debe conocer la información del armamento. Es importante que durante las etapas de planeación del proceso de desarme, se definan las condiciones requeridas para recolectar información sobre las armas que ayude a hacer un rastreo efectivo para su disposición final. Se debe, además, recolectar información de número de seriales, marcas de fabricación y origen y marcas físicas distintivas, entre otros datos disponibles, que sean consignados en un sistema de registro de la información del armamento.

Por último, el país y el mundo deben conocer lo que ocurra durante el desarrollo de este proceso, por lo que será necesario el diseño e implementación de un mecanismo de rendición de cuentas, o accountability, sobre la dejación de las armas y su destrucción. Es importante que se contemple, por ejemplo, una metodología de elaboración, entrega y publicación periódica de informes que certifiquen y validen los procesos en los ámbitos local, nacional e internacional. Esto es crucial, en especial si las ceremonias de dejación de armas se hacen de forma reservada y confidencial, como ocurrió en Irlanda del Norte —modelo que han insistido las FARC que se debe seguir.

Precisamente, el carácter confidencial de dicho proceso suscitó desconfianza y tensiones entre las partes e impidió conocer cómo se realizó de forma detallada. Esto, debido a que el cuerpo internacional que asesoró el desarme, encabezado por el senador estadounidense George Mitchell, recomendó que el decomiso no pareciera una victoria o derrota de las partes y que se hiciera de manera privada. Lo que produjo, por ejemplo, que no se supiera el destino final de las armas y que el proceso se haya extendido a siete años pese a que se programó para sólo dos.

El escenario de la dejación de las armas de las FARC será, pues, delicado y deberá ser conducido por expertos nacionales e internacionales. La sociedad civil en las diferentes regiones de Colombia tendrá un papel importante de veeduría, observación, seguimiento y demanda de acceso a la información respecto a lo que esté sucediendo en el día a día. Será un gran reto, ya que se tratará de la implementación pura y dura de uno de los puntos del Acuerdo General, que seguramente no será perfecto pero que, con algunas de las previsiones mencionadas acá, posiblemente se pueda salvaguardar y llevar a cabo de forma satisfactoria. Estará asimismo de la mano de los entes encargados de la verificación y monitoreo que la dejación se haga de la manera más efectiva y eficiente posible para, así, evitar demoras y suspicacias por parte de una sociedad aún dividida frente al proceso y con una oposición resuelta a ejercer un control y vigilancia muy fuertes.

En últimas, también estará del gobierno y las FARC que garanticen que

éste sea un proceso transparente, abierto y de cara a la sociedad, pues las armas que se dejarán y destruirán serán la imagen de la nueva política que querrán hacer, sin ellas, miles de hombres y mujeres.

Referencias

[1] En 1953, se desmovilizaron entre 8.000 y 20.000 miembros de guerrillas liberales; entre 1989 se desmovilizaron 900 integrantes del M-19; entre 1990 y 1994 se desmovilizaron aproximadamente 3.600 de los grupos armados Partido Revolucionario de los Trabajadores, Ejército Popular de Liberación, Quintín Lame y Corriente de Renovación Socialista, y entre 2003 y 2006 se desmovilizaron casi 32.000 miembros de las AUC. A esto se le deben sumar cientos de miles de desmovilizados que se han entregado individualmente a las autoridades colombianas en los últimos 30 años.

[2] De los 18 procesos de DDR revisados para la investigación hecha por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) e Igarapé, el 45% se han desarrollado en África, donde se han recogido el mayor número de armas (cerca de 294.000) entre 1989 y 2008. Se destaca también, en casi todos los procesos, la participación de terceras partes en las labores de monitoreo y verificación del desarme, como la ONU (12), la Unión Europea (2), la OEA (2), la OTAN (2) y países amigos (3). Además, la mayoría incluyó la entrega de incentivos materiales a cambio de las armas (80%) y casi la mitad (45%) optaron por la destrucción.

[3] Durante los Diálogos de Seguridad Ciudadana organizados por FIP y el Instituto Igarapé (abril de 2015), el General (r) Óscar Naranjo opinó que el post-conflicto es el momento preciso para implementar medidas complementarias de control de armas de orden ciudadano, que permitan reducir la disponibilidad general de armas en el país.

Eduardo Álvarez-Vanegas es el Coordinador del área de dinámicas de conflicto y negociaciones de paz del centro de pensamiento Fundación Ideas para la Paz (FIP)

La promesa de justicia

La entrega del acuerdo de la justicia transnacional, mientras era elogiada por su innovación y progreso, no estaba libre de desafío y controversia. Sin embargo, como parte de esta compleja transición, la “Jurisdicción Especial para la Paz” se destacó particularmente por ser un producto de negociación—y no simplemente de una estructura impuesta.

por Nelson Camilo Sánchez, el 2 de Marzo, 2016

Tras el anuncio de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) el 23 de septiembre de 2015, el gobierno colombiano y las FARC anunciaron conjuntamente un modelo de fiscalía especial que se aplicaría para aquellos que cometieron graves crímenes durante la guerra en diciembre de 2015. El propio presidente Barak Obama manifestó que una vez este acuerdo se haga efectivo, “Colombia será un modelo de cómo alcanzar la paz con justicia”. Una refrendación similar fue expresada por la Delegación de la Unión Europea, que destacó el hecho que el acuerdo ponga a las víctimas en el centro del proceso de paz. Semanas después, la comunidad internacional en su conjunto dio un aval decisivo al acuerdo. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aceptó una propuesta realizada por las partes para crear una misión de verificación del cumplimiento del acuerdo, incluso sin que el proceso haya formalmente llegado a un acuerdo definitivo.

Otras voces han sido más cautas en su evaluación de este acuerdo de justicia. Voceros de la ONG de derechos humanos Human Rights Watch (HRW) han dudado, por ejemplo, de la consonancia entre el acuerdo y el derecho internacional. Otras, como el Washington Office on Latin America (WOLA), que si bien no comparte la opinión de HRW, han dicho — con razón — que todavía faltan cabos por atar y que debe hacerse un seguimiento estricto de su implementación antes de darle un sello de aprobación.

Hay cuatro claves para entender mejor la trascendencia y los dilemas y retos de este acuerdo de justicia. La primera es comprender el contexto del que parte. La segunda está en conocer los principios jurídicos en los que se basa y que serán aplicados. La tercera se encuentra en analizar la estructura del tribunal que adelantará los juicios. Finalmente, la cuarta, consiste en comprender las formas de castigo a las que se verán enfrentados quienes sean condenados por dicho tribunal.

Hacer justicia después de la guerra

Hacer justicia en el ocaso de una guerra siempre es una tarea difícil y Colombia no es la excepción. En primer lugar, las más de cinco décadas de conflicto no solo han dejado un número de víctimas alarmante (más de 7 millones), sino que la cantidad de hechos y el tiempo que ha pasado desde que muchos de éstos ocurrieron hacen que la tarea de investigarlos sea muy dispendiosa. Es por ello que el acuerdo es, de entrada, muy ambicioso.

En segundo lugar, este acuerdo sobre justicia se destaca por ser negociado y no impuesto. Esto es novedoso en el mundo pues, en general, las medidas de justicia no han partido de un consenso entre el gobierno y un grupo armado no derrotado – como es el caso de las Farc – que está negociando la finalización del conflicto y acogiéndose a un proceso de justicia. La justicia generalmente ha sido impuesta por vencedores a vencidos.

En tercer lugar, aunque el acuerdo haya sido negociado por el gobierno y las Farc, el modelo de justicia no es exclusivo para los miembros de la guerrilla que hayan cometido graves crímenes. Aplica para todas aquellas personas que con ocasión del conflicto lo hayan hecho. Esto incluye tanto a miembros de la fuerza pública colombiana y otros servidores públicos, como a particulares que hayan auspiciado o financiado el conflicto armado. A diferencia de una justicia de vencedores en donde solo se juzga a los vencidos, generando por tanto una impunidad selectiva.

En cuarto lugar, una característica que complejiza este proceso es que no parte de cero, sino que debe articularse con otras medidas que ya habían sido tomadas en el pasado en Colombia. Por ejemplo, juicios penales realizados a los grupos paramilitares que fueron parte del conflicto pero se desmovilizaron hace una década. Aquí el riesgo era doble. Por un lado, que el acuerdo con las Farc borrara todos los esfuerzos anteriores. Por el otro, que para evitar ser puestos a la par de sus enemigos en armas, se hubiera negociado un acuerdo que se percibiera como muy inequitativo entre unos y otros, lo cual haría perder legitimidad del proceso, pues tales diferencias son muy difíciles de mantener. Sobre todo cuando se quiere promover la reconciliación y frenar círculos de violencia y venganza.

El significado de justicia

Las transiciones negociadas siempre han partido de un viejo dilema de dos cabezas: qué tanta justicia se puede pretender sin que la paz se desvanezca, y qué tanta impunidad se puede permitir una sociedad que busca la paz. Cuando la paz depende de la voluntad de un grupo armado no derrotado, sus pretensiones estarán más cerca de una salida con poca justicia que una que busque el pleno esclarecimiento y responsabilidad por los hechos. Es por ello que las experiencias más ambiciosas de juzgamientos han ocurrido cuando el conflicto tiene un claro ganador. Pero aun en estos casos, la experiencia ha demostrado lo difícil que es cubrir cada hecho, cada persona, cada caso. Por el maximalismo, muchas de estas iniciativas han fracasado en el intento.

El endurecimiento de la comunidad internacional frente a los crímenes atroces hace que países como Colombia no puedan hoy optar por una fórmula que fue muy usada en el pasado para resolver el dilema: la amnistía general incondicionada (una vía que se consideraba como salida fácil, pero que a la larga tenía muchas complicaciones, como lo han demostrado Argentina o Suráfrica). Pero la opción contraria (la de establecer un sistema con la pretensión de juzgar todos los actos y castigarlos de la manera más severa posible) también resultaba inviable.

El acuerdo busca entonces un punto medio. Para empezar, divide los delitos en dos tipos: los crímenes internacionales y los delitos políticos y sus conexos (fundamentalmente, la rebelión armada, los actos de guerra y los medios de financiación de la guerra, que no sean contrarios al DIH). Los primeros, que son aquellos considerados como graves por la comunidad internacional (en donde se cuentan los crímenes de guerra y contra la humanidad) no serán objeto de amnistía o perdón absoluto. Los responsables de estos crímenes deberán presentarse ante la justicia y recibir un castigo por ellos. Los segundos sí podrán ser objeto de amnistía, siempre y cuando quienes busquen beneficiarse de ella contribuyan de manera efectiva a la paz, la verdad, y la reparación de las víctimas.

Adicionalmente, el acuerdo se compromete con una visión de justicia más amplia que el simple castigo. Es decir, hacer justicia a las víctimas no solo es castigar a su ofensor, sino que además debe incluir el esclarecimiento de los hechos, el reconocimiento de lo sucedido y su dignificación mediante el juicio como tal y el compromiso de que no se repetirán los hechos. En consecuencia, el acuerdo prevé medidas de justicia adicional y gradúa las penas con base en la colaboración que los excombatientes proporcionen a la consecución de estas otras medidas: a mayor contribución, mayores beneficios, y viceversa.

Por ejemplo, en materia de verdad y justicia. Si el excombatiente se compromete con las víctimas de manera plena y pronta podrá ser sancionado con una pena alternativa a la prisión que podrá ir de 5 a 8 años de vigencia. En caso de que no lo hiciere y se tuviera que iniciar un juicio formal, pero en el camino el excombatiente se arrepintiera y participara, su sanción podría llegar a ser de entre 5 y 8 años de privación de su libertad. Y, para aquellos que no contribuyan con los derechos de las víctimas, el sistema se reserva penas de hasta 20 años de prisión.

El sistema y su estructura

La disputa por la justicia no solo está en qué se va a juzgar, sino en el cómo y, sobre todo, en quién lo hará. Especialmente cuando se negocia

con una insurgencia cuya plataforma de acción se basa en el desconocimiento del Estado y de sus instituciones. La cuestión entonces es cómo promover que el sistema de justicia garantice cuatro condiciones simultáneas: imparcialidad, probidad, eficiencia y efectividad.

La primera opción sería que la justicia ordinaria nacional asumiera los casos. Pero esta opción en el caso colombiano fue rechazada tanto por los miembros de las Farc (que ven en la justicia ordinaria a la “justicia de su enemigo”), como por los miembros de las fuerzas armadas (que han acusado a los jueces ordinarios de no entender lo que sucede al interior de un conflicto armado).

Una opción alternativa era optar por un tribunal internacional. Pero la propuesta no resultaba atractiva para el gobierno, especialmente porque éste no quiere mostrarse como incapaz o sin voluntad de hacer justicia, lo cual tentativamente abriría la puerta para una intervención de una instancia como la de la Corte Penal Internacional.

La opción intermedia (que ha sido puesta en práctica en contextos como los de Corea, Timor del Este y Kosovo) era acudir a un tribunal mixto, incluso con composición mayoritaria de jueces internacionales. No sería la primera vez que se crean mecanismos nacionales excepcionales para tramitar casos derivados de un conflicto. Experiencias recientes, que fueron concienzudamente analizadas por los negociadores colombianos, incluyen a la Cámara de Crímenes de Guerra de Bosnia y Herzegovina y la División de Crímenes Internacionales en Uganda.

Pero el resultado final en Colombia no es simplemente una copia de estas experiencias. Se trata de un complejo sistema, que si bien se inspira en los aciertos de otras experiencias, se confeccionó a partir de los desafíos propios de la transición colombiana y de la experiencia de sus propias instituciones.

Este sistema ha sido denominado como el “Sistema Integral de Ver-

dad, Justicia y Reparación”, lo cual desde el inicio deja claro que no se trata solamente de una corte de justicia. Es un sistema integral mediante el cual se busca satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y a la garantía de no repetición. Incluye entonces, tanto órganos de carácter judicial (como un tribunal y otras salas de justicia), como otros de carácter extrajudicial (como una Comisión de la Verdad y una unidad de búsqueda de personas desaparecidas). Un robusto, aunque complicado, sistema.

Algunos interrogantes siguen abiertos en cuanto a los órganos judiciales del sistema. Por ejemplo, cuál será el mecanismo de selección de los magistrados, cuántos de ellos serán internacionales (el acuerdo prevé que habrá representación internacional que no podrá ser mayoritaria, pero no establece el número), entre otras. La tarea no es fácil pues debe seleccionarse un mecanismo que sea aceptable para los combatientes, pero que, para que sea verdaderamente independiente, no puede ser seleccionado por quienes van a someterse a la justicia. Eso sería inaceptable desde cualquier punto de vista. Lo más recomendable parece ser un mecanismo que se base en el mérito de los candidatos y que tenga garantías de transparencia a través del acompañamiento de la comunidad internacional y que se abierto al escrutinio de la sociedad civil y las víctimas.

El castigo: la cuadratura del círculo

Cuando la atrocidad ha sido repetida hasta convertirse en masiva y rutinaria, es difícil establecer el significado preciso de términos como justicia y castigo adecuado. ¿Cómo enfrentar el mal absoluto, como lo llamaría Kant y lo evocó hace más de dos décadas el jurista argentino Carlos Santiago Nino?

Esta es una de las cuestiones que más ha fomentado discusión jurídica, empezando por los reparos de HRW que se mencionaron al inicio de este artículo. El asunto es el siguiente: las normas internacionales exigen que exista una proporcionalidad entre la gravedad del delito y

la severidad del castigo. Por tanto, los delitos más graves deben ser sancionados de manera más severa. Eso incluye, obviamente, a los ya mencionados crímenes internacionales. Ahora bien, una fórmula negociada de justicia parece imposible de alcanzar si la única opción de quienes negocian es someterse a penas severas, especialmente cuando de manera general se promueve que son aquellas penas largas de prisión.

La cuestión recae entonces en la siguiente pregunta: ¿Es posible pensar en penas alternativas a la prisión para enfrentar estos crímenes? Algunos, como HRW, sostienen que no, pues las penas más severas son las de privación de la libertad. Otros defendemos que es posible, pues los tratados internacionales en ningún momento exigen que la pena sea entendida únicamente como prisión efectiva. Y, además, están quienes defienden que las alternativas no solo son adecuadas en procesos de pacificación, sino que además, pueden ser más efectivas, dadas las limitaciones y los problemas del concepto “cárcel”, una institución que enfrenta hoy en día una fuerte crisis.

Pero las opciones a nivel comparado son más bien escasas y no muy promisorias. Por un lado, las políticas de justicia restaurativa más exitosas no han sido desarrolladas necesariamente en contextos de conflicto armado y en muchos lugares se han reservado a crímenes menores. Por otro lado, las experiencias más sistemáticas de medidas de justicia restaurativa en contextos de posconflicto se han dado en contextos de justicia tradicional muy arraigados (como en Uganda, Ruanda y Timor del Este) y la evaluación de sus resultados ha sido mixta.

Con este panorama de vaso medio lleno, medio vacío, el acuerdo colombiano tomó una audaz decisión: combinar un sistema de juzgamiento más tradicional (con un acusador formal y con un tribunal que imparte justicia), pero con la posibilidad de que el castigo pueda hacerse mediante una “restricción efectiva de derechos y libertades”.

Este lenguaje abierto hace posible que medidas alternativas a la cárcel puedan constituirse en castigo, pero bajo una triple concepción de los objetivos que deben perseguir. Así, la medida (que podría ser el desminado humanitario, la construcción de obras de infraestructura pública o servicios en beneficio de las víctimas, entre muchas otras) debe cumplir un primer propósito y es que sea una restricción efectiva. Es decir, producir una limitación que sea aflictiva a quien la padece. Así, no se elimina el requerimiento de la pena es que se genere un reproche y una sanción efectiva. En segundo lugar, la medida debe propender por la reparación de las víctimas. Y, paralelamente, la medida debe buscar que los excombatientes enmienden el daño social que causaron de manera directa o indirecta a la comunidad. Es decir, la medida debe también tener un carácter restaurador de los lazos sociales rotos.

Es una fórmula ambiciosa y deberá ponerse en práctica para ver qué tanto es posible alcanzar estos tres objetivos con una medida específica. Pero si se lograra, los tres objetivos se reforzarían entre sí de tal manera que haría muy difícil sostener que una medida de prisión es mucho más respetuosa de los derechos de las víctimas y más orientada hacia la reconciliación y la no repetición que un proceso que de este tipo.

Nada está ganado y ningún debate está cerrado todavía. El acuerdo general de paz entre el gobierno y las Farc parece estar cerca, pero no se ha concluido. Por tanto, el acuerdo sobre justicia es una expectativa por cumplir y no una realidad. Además, incluso si el acuerdo se firma, el trabajo que queda por delante, para llevar a la práctica lo que está en el papel será arduo y dispendioso. Pero es una promisorio noticia después de mucho tiempo de guerra e injusticia.

Nelson Camilo Sánchez es investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y Profesor Asociado de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

Transición militar y policial

El innovador nuevo sistema de transición rompió todos los precedentes establecidos por resoluciones de conflictos intra-estatales, pero seguirá siendo una referencia importante para conflictos intra-estatales en el futuro. Sin embargo, con respecto a la transición de los militares y de la policía, todavía hay cinco principales retos que se deben abordar.

por Jean Carlo Mejía Azuero, el 11 de febrero, 2016

Colombia se encuentra en la actualidad estructurando un sistema novedoso y único de justicia para la transición, fruto de la utilización de dos preceptos; el primero el de aplicación de un marco constitucional (Marco jurídico – Político para la paz) y el segundo originado en los diálogos con el principal grupo armado al margen de la ley existente en el país (horizontalidad en la mesa).

Teniendo en cuenta el primer precepto, y fruto del respeto por la Constitución y la Ley, el gobierno ha sostenido desde un comienzo que las Fuerzas Armadas no serán negociadas en la Habana y así ha sucedido, como de paso lo han manifestado los dos Generales que fungen como negociadores plenipotenciarios en la mesa. De hecho el reciente acuerdo sobre justicia tuvo un componente unilateral, al firmarse un compromiso gubernamental por parte de los ministros de justicia y de defensa en el campo de paradas de la Escuela Militar de Cadetes, contentivo de los parámetros de una “justicia de coyuntura” para los agentes del Estado; dentro de los cuales se incluyen los miembros de la Fuerza Pública.

La simbología del acto llevado a cabo en la Escuela José María Córdova resulta estratégica para la memoria institucional y colectiva de las Fuerzas Armadas en los últimos cincuenta y dos años; mucho más porque se llevó el día del ascenso a General full del actual comandante

del Ejército Nacional, encargado de emprender la más grande transformación de la Fuerza que ha sido decisiva en la guerra, y que sin duda alguna será trascendental en la construcción de paz. Pero dicha transformación no es fruto de una visión coyuntural, sino de una política sectorial que hunde sus raíces en el año 2006, cuando se comienzan a elaborar las normas estratégicas que originarían las reglas de enfrentamiento de las Fuerzas Militares, la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la organización profesional de los asesores jurídicos operacionales, entre otros aspectos.

Pero existen respecto al sector seguridad[1] o el sistema de seguridad[2], según se siga o no la posición de la ONU o de la OCDE respecto a transiciones militares, muchos retos en relación al entendimiento y dimensión de reformas institucionales en el Ministerio de Defensa, en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional. Trataremos de abordar cinco de esos retos, que en términos genéricos podríamos nominar como: 1. El entendimiento a través de una estrategia pedagógica las diferencias de la actuación de las Fuerzas Armadas colombianas con la de otros países que tuvieron expresiones de violencia estructural fruto de autoritarismos o guerras civiles. 2. El Entendimiento de los procesos de transformación institucional y su evolución, ponderándolos con las eventuales recomendaciones de la Comisión de esclarecimiento de la verdad, para un contexto sui generis. 3. La Comprensión de los fracasos en la experiencia internacional relacionados las transiciones militares y policiales y sus efectos actuales en términos de seguridad. 4. El análisis profundo de la existencia o no de estándares internacionales respecto a las garantías de no repetición que pudieran ser aplicables a la transición militar y policial colombiana. 5. La redefinición de roles, funciones y misión de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en un complejo contexto de multictiminalidad. Veamos brevemente cada una de ellas, a través de una denominación tentativa pero más cerrada.

1. Creación de una estrategia pedagógica en torno al fenómeno de violencia en Colombia, la participación de las Fuerzas Armadas y las diferencias con otros casos de superación del pasado

El caso de violencia colombiano difiere de los del Cono Sur, Centroamérica, Europa oriental, África y Asia, teniendo en cuenta situaciones que originaron el establecimiento de transiciones políticas hacia la democracia, bien fuera por la superación de regímenes autoritarios o por la superación de guerras civiles, en el sentido clásico. Sí bien es cierto no difiere nuestra situación en la gravedad de muchos de sus hechos, sí se diferencia ostensiblemente en componentes que han defendido el Estado, los diferentes gobiernos y aún ciertas instancias de la comunidad internacional.

Colombia es un Estado con instituciones respetables y algunas centenarias, democracia en funcionamiento y además con el reconocimiento del pueblo hacia sus Fuerzas Armadas tanto en lo urbano como a nivel rural. Así lo indican las principales encuestadoras (Gallup, 2015) y estudios tan serios como los de la Universidad de los Andes y el Barómetro de las Américas (Barómetro, 2015). No obstante muchos sectores consideran que el caso colombiano encuadra dentro de la experiencia internacional y regional, lo cual genera en términos estratégicos el reto de demostrar en todo nivel y lugar que no es así.

En estos días de celebración del aniversario número quince del plan Colombia se recordó precisamente la enorme dificultad para convencer al Congreso americano en su momento, de que el caso colombiano no era igual a los sucedidos en el resto del continente en épocas de rompimiento democrático y como se logró esta hazaña.

Se necesita una pedagogía más fuerte para mostrarle al mundo porque la transición en Colombia es única, porque no pueden acogerse estándares de transición para las Fuerzas Armadas iguales a las de otras latitudes y porque precisamente las Fuerzas Militares y de Policía han sido las propiciadoras estratégicas del final del conflicto armado..

2. La transformación del Sector Seguridad y Defensa en Colombia y las eventuales recomendaciones de una Comisión de la verdad

Tal vez uno de los retos más fuertes que tendrá Colombia en los años cercanos será el de valorar todas las transformaciones que se han venido produciendo a nivel de Fuerzas Armadas en la última década principalmente, respecto al escenario de verdad extrajudicial con alto contenido de memoria histórica; es decir, de narrativas generadas por las víctimas dentro de una Comisión de la verdad. Sí se acoge la experiencia comparada sin ningún tipo de contextualización o se hace con los ojos cerrados trasplantes desde el derecho internacional, podremos tener muchos problemas, respecto a cómo asumir el papel de la Fuerza Pública dentro del conflicto armado a través de sus diferentes etapas.

Como se viene estructurando nuestra justicia transicional privilegiando la verdad judicial y extrajudicial con la aplicación de criterios de justicia restaurativa y retributiva con flexibilidad de la aplicación de sanciones punitivas, es claro que el escenario macro estratégico de garantía de no repetición será el extrajudicial. Allí habrá que ser muy cuidadosos, respecto a cómo valorar las transformaciones del sector seguridad y defensa, con las eventuales recomendaciones de la Comisión de la verdad.

3. La experiencia comparada muestra grandes fracasos en justicia para la transición militar y policial en el contexto regional

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina en su Atlas Comparado de la Defensa para el año 2014 (RESDAL), mostró como el 94 por ciento de las Fuerzas Militares de la región son utilizadas frente a tradicionales y nuevas amenazas contra la seguridad ciudadana; Clásicamente enfrentadas por las Policías. Pero además la región en un 76% de los países también emplea a sus Ejércitos de tierra, mar y aire en la lucha contra el narcotráfico. El triángulo norte (Guatemala, Honduras, Salvador) es la subregión más violenta del mundo. Honduras el país con más alta tasa de homicidios en la tierra.

Hoy muchos de estos países, y lentamente algunos del Cono Sur como Argentina, vienen militarizando nuevamente y de forma progresiva las sociedades, luego de recuperar las democracias hace tres décadas. Colombia con la desmovilización de los paramilitares y el surgimiento de bandas criminales, vio a finales de la década pasada, el declive de la percepción de la seguridad ciudadana y el incremento de fenómenos que afectan la vida cotidiana de la gente.

¿La radicalización en algunas transiciones del sector seguridad y defensa en la experiencia comparada puede ser la causa de la desbordada criminalidad en la actualidad? Esta pregunta que a la vez se constituye en todo un reto la debemos como nación responder. En lo personal pensamos que sí es una causa.

4. ¿Estándares internacionales de garantías de no repetición frente a las Fuerzas Armadas ahora trasplantadas a Colombia?

Otro reto singular que debemos acometer como Nación es el de entender si los principios (soft law) del derecho internacional sobre lucha contra la impunidad, concebidos en otros contextos y momentos, pueden ser trasplantados a Colombia, sobre todo en relación a las reformas al sector militar y policial. Temas como la depuración, desaparición de especialidades (como la inteligencia militar), reformas doctrinales, curriculares... etc., tienen que ser estudiados y analizados con lupa, pues serían posiblemente contra facticos. Verbigracia Colombia es el Estado en la región que más ha capacitado soldados y policías en Derechos Humanos y DIH, según cifras del Ministerio de Defensa para noviembre del 2014; además es líder en derecho operacional, con reconocimiento en el mismo Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La degradación de la guerra en el país a través de sus diferentes etapas y la presencia de componentes como la financiación del narcotráfico, la captura del Estado, la trata de personas, el tráfico de especies, minería ilegal, entre otros factores, no pueden llevarnos a decisiones que podrían afectar la seguridad en el postconflicto mirado a mediano y largo plazo. Creemos que no hay estándares en términos generales que puedan ser trasplantados a Colombia en éste campo. No obstante vale la pena seguir estudiando el tema.

5. Roles, misiones y funciones

Uno de los retos más interesantes en el postacuerdo y en las etapas de consolidación del mismo será el de cómo definir los roles, las misiones y funciones entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. El tema realmente de fondo es cuando separar a la Policía Nacional del Ministerio de la Defensa y como incrementar la visión civil que no se ha podido consolidar en virtud a la existencia del conflicto armado y la existencia de una policía militarizada en muchos de sus componentes. En ese sentido el reto verdadero no se circunscribe a definir si se separan las FFMM de la Policía Nacional, lo que ha generado algunas complicaciones en relación a las misiones, roles y funciones, pero también ha determinado el triunfo estratégico operacional sobre la subversión.

El tema es cuando; y equivocarnos en el tiempo y en la forma puede acarrear demasiados problemas ya advertidos en la experiencia internacional; mucho más cuando a nivel global existe un replanteamiento sobre el papel de las Fuerzas Militares en una democracia frente a amenazas a la seguridad antes siquiera imaginadas.

Como se puede observar son demasiados los retos y las aristas que implican los mismos, para ser tratadas en tan breve espacio. Lo cierto es que no hay fórmulas mágicas para lograr resolver problemas particulares de violencia estructural, provenientes de una guerra como la colombiana en donde las Fuerzas Armadas han sido esenciales para la generación de un espacio de negociación y de posible terminación del conflicto armado. Unas Fuerzas Armadas que al mismo tiempo han tenido que enfrentar fenómenos violentos que la población colombiana estima mucho más graves que el conflicto armado, como lo demuestran estudios de Medicina Legal (2015) y la Dirección de investigación judicial de la Policía Nacional (Dijin), a través de su informe de criminalidad publicado anualmente desde los años sesentas del siglo XX.

Para cualquier observador casual, incluso para un investigador formado, pero sin experiencia in situ, el caso colombiano es parecido a los demás casos de la región (en términos de indicadores de violencia), que originaron estándares internacionales para luchar contra la impunidad; pero lo cierto, lo realmente cierto, es que el caso colombiano rompe cualquier molde y seguramente será el modelo a seguir para superar conflictos armados no internacionales propios del Siglo XXI, a los que no podremos caracterizar como guerras civiles en todos los casos.

Referencias

[1] Enfoque cerrado desarrollado por la ONU en diferentes instancias, informes y principios, que hace alusión al Ministerio de Defensa, al de Seguridad y a los componentes militares, policiales y de gendarmería.

[2] Enfoque abierto que llega a establecer la necesidad de reformar luego de una transición política todas las entidades y organismos del estado que tengan que ver con el tema de seguridad, entendiendo este concepto desde la concepción multidimensional.

Jean Carlo Mejía es abogado MCL, PhD. Docente, consultor, asesor e investigador en DDHH, DIH, justicia transicional, reforma militar, derecho operacional.

La posguerra contra las drogas

La guerra de Colombia contra las drogas no ha venido enmarcada solamente dentro de una narrativa de “seguridad”, si no que también como parte del esfuerzo realizado hacia un auténtico desarrollo rural. En este sentido, las negociaciones en La Habana han ofrecido más que la transición del país hacia la paz: han ofrecido la oportunidad para cerrar la brecha entre el centro y la periferia.

por Juan Carlos Garzón-Vergara, el 31 de mayo, 2016

La guerra contra las drogas en Colombia ha sido la manera como el Estado se ha relacionado con extensas zonas marginadas del país y la política antinarcóticos, el lenguaje usado por el gobierno central para responder a los desafíos de la periferia. En estos lugares, las comunidades se han hecho visibles porque aparecen en los mapas con cultivos ilícitos; ahí no hay suficientes votos, ni los incentivos necesarios para que el Estado asuma sus funciones más básicas.

Cambiar esta realidad, requiere entender que la solución al narcotráfico pasa por la adopción de una perspectiva más amplia del desarrollo rural, que supere las respuestas basadas en subsidios y proyectos fragmentados. Se trata de replantear la relación con los territorios y de que el Estado supere su histórica incapacidad de proveer bienes públicos.

Este artículo sostiene que si bien los acuerdos de La Habana definen una ruta parcial y restringida para responder al narcotráfico, su conexión con el punto uno, es decir la Reforma Rural Integral, abre una oportunidad para que lo que hasta ahora ha sido un problema de seguridad, comience a ser tratado desde la perspectiva del desarrollo territorial. Tomando en cuenta lo anterior, la pregunta fundamental en el posconflicto no será si nuevos grupos llenarán los vacíos dejados por las FARC, sino si el Estado hará algo para evitarlo, más allá de la erradicación y el glifosato.

Desde esta perspectiva, este artículo analiza las respuestas dadas al problema del narcotráfico en la periferia rural, señalando algunas claves para dejar atrás la guerra contra las drogas, lo cual implica necesariamente cambiar la manera como se ha construido el inefectivo y débil Estado en Colombia.

Las dos caras del Estado

En Colombia, el Estado ha tenido dos caras visibles frente al problema de las drogas. De un lado, se encuentra el Estado que ha fortalecido la Fuerza Pública, con una mayor capacidad de despliegue armado en el territorio y de persecución contra las organizaciones criminales. Es importante entender que en un país donde el conflicto armado ha estado íntimamente ligado a la economía ilegal de las drogas, el protagonismo lo ha tenido el sector defensa, privilegiando las respuestas de carácter represivo bajo la lógica de la lucha contrainsurgente. Este es el Estado de los bloques de búsqueda, el desmantelamiento de los grandes carteles, así como la captura y el abatimiento de importantes capos.

De otro lado, se encuentra el Estado que ha tenido pocos avances en cambiar las condiciones que han facilitado que en distintos territorios emerjan y se reproduzcan organizaciones y economías criminales. Un Estado en construcción, no homogéneo y profundamente desigual, con una periferia regulada por múltiples órdenes que le compiten por la distribución de los recursos, el uso de la fuerza, la imposición de normas y la tributación. En la periferia de esta periferia – como lo denomina J. Robinson – se concentran la violencia, la expropiación y el desplazamiento forzado[1]; también se asientan las zonas de cultivos ilícitos. Es ahí donde la manifestación del Estado es la aspersión, la erradicación y las estrategias contra la producción.

Estas dos caras del Estado giran teniendo como eje la definición de un “enemigo” que le da cohesión y que es identificado no como el síntoma, sino como la explicación de los problemas de la periferia. En Colombia, la presencia de guerrillas y criminales –narcotraficantes– ha sido señalada como la razón del atraso y el abandono; la perfecta excusa usada por las élites políticas para librarse de su responsabilidad. Está claro que las orga-

nizaciones armadas al margen de la ley han tenido su parte en la marginalización y deterioro de estos territorios; ellas han sido también el motivo y el pretexto de la debilidad del Estado.

En el medio de esta dualidad se encuentra un sistema de relaciones fluidas, con personajes cambiantes y élites locales que sacan ventaja de lo legal y lo ilegal. Es innegable que la corrupción y el clientelismo también forman parte del sistema político que ha apoyado la guerra frontal contra las drogas. En el conflictivo proceso de construcción del Estado – usando las palabras de Fernán E. González[2] – las organizaciones criminales también han sacado su parte, tomando ventaja de un sistema político estrecho, amañado y excluyente.

En la Colombia rural, el narcotráfico ha significado también el persistente atraso en las relaciones de producción, la disponibilidad de la violencia para resolver conflictos, la concentración de la gran propiedad y una perversa fuerza movilizadora para que regiones hasta ahora excluidas de la economía formal se integren por la vía de la ilegalidad.[3] Este paisaje de desgobierno es completado por la existencia de una sociedad fragmentada, en donde la autoridad está deslegitimada y la ley constantemente cuestionada.

Ante estos desafíos, el Estado colombiano ha sido un gigante con pies de barro, con el poder suficiente para reprimir las manifestaciones criminales que le desafían pero sin las capacidades para asentarse y quedarse en el territorio. Los cultivos de coca se concentran en sólo seis de los 32 departamentos y el 70 por ciento del área cultivada se concentra en solo el 10% de los aproximadamente 300 municipios productores – de los 1123 que tiene Colombia. La característica común de estas zonas es que históricamente el Estado ha estado ausente y otros actores han asumido y cooptado buena parte de sus funciones.

Dada esta realidad, las respuestas al problema del narcotráfico desde la periferia rural se limita a evitar que un puñado de grupos se produzcan, exporten y vendan drogas. El verdadero desafío radica en integrar a esos “territorios fugitivos”[4] que han escapado de la regulación del Estado.

Los Acuerdos de La Habana: El Estado frente al espejo

La política de drogas no estuvo en discusión en la mesa de diálogos del Gobierno con las FARC. En La Habana la negociación se limitó a tres puntos: sustitución de cultivos, prevención del consumo y la salud pública, la solución al problema de producción y comercialización de narcóticos. En el acuerdo no se incluyeron grandes cambios o transformaciones. Sin embargo, al analizar lo pactado en su conjunto, el proceso de diálogo de las FARC sí constituye una oportunidad para que el Estado se mire al espejo y replantee la relación entre el centro y la periferia.

En cuanto a las FARC, el grupo guerrillero acepta (tímidamente) su relación con el narcotráfico – en función de la rebelión – y se compromete a contribuir “de manera efectiva ... con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas”. Tal acuerdo no es un hecho menor, teniendo en cuenta que la mayor parte de los cultivos se encuentran en territorios controlados por esta guerrilla y que este grupo históricamente había negado su participación en esta economía ilegal.

Por el momento, los principales cuestionamientos se han dirigido a las FARC y a su verdadera intención de desligarse de esta economía ilegal. Sin embargo, los interrogantes de fondo recaen en las capacidades institucionales del Estado para articularse y transformar estos territorios. Los acuerdos trazan una ruta para la sustitución de cultivos, mediante un proceso de planeación participativa que le apuesta a la construcción de abajo hacia arriba, con una agenda amplia de desarrollo agrario.

Asumir esta postura implica un giro en la manera como el país ha respondido a esta problemática y su relación con extensas zonas del país para quienes la imagen del Estado han sido las avionetas asperjando, los escuadrones erradicando o funcionarios de Bogotá otorgando subsidios con la condición de la no siembra. No hay que perder de vista que, de acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de Naciones Unidas, el 95 por ciento de los cultivadores de coca nunca han recibido algún tipo de beneficio o subsidio del Estado para transitar hacia la legalidad.

Bajo estas condiciones, las medidas de carácter represivo son necesarias pero claramente insuficientes. El desafío para el Estado no solo consiste en “asfixiar” la presencia de los grupos criminales con intervenciones estratégicas e inteligentes, sino en oxigenar a las regiones con la presencia integral de las instituciones y el acceso a bienes públicos.

Preguntas fundamentales para responder al narcotráfico desde la periferia rural

El fin de la confrontación armada en Colombia está íntimamente ligado a la capacidad del Estado de responder a múltiples economías criminales que se encuentran enquistadas en los territorios y especialmente a las transformaciones de las condiciones que han permitido su reproducción. Tomar seriamente esta afirmación implica responder al menos cuatro preguntas: ¿Cómo el Estado puede proveer bienes públicos en los márgenes de sus capacidades? ¿Cuál debería ser el desarrollo rural para las zonas cocaleras que se encuentran en la periferia del Estado? ¿Cómo delimitar la frontera agrícola y ordenar el territorio? ¿Cómo construir una nueva relación entre el Estado central y la periferia?

Un hecho real es que los cultivadores se encuentran en sitios apartados e inaccesibles, donde para el Estado es muy difícil llegar. Bajo estas condiciones, la oferta institucional difícilmente podrá asentarse donde está la coca – no al menos en el corto o mediano plazo. Desde la perspectiva del ordenamiento territorial, habrá que decidir si los esfuerzos se dirigen a redistribuir la tierra – a través de la titulación - donde el país ha construido infraestructura y hay acceso a mercados o llevar al Estado a la periferia de la periferia.

Es relevante no perder de vista que, como lo señala Alejandro Reyes un tercio del área agropecuaria del país está subutilizada.[5] Mientras tanto, según el SIMCI, los cultivos de coca detectados en el censo de 2014 ocuparon el 0,04% del total de la tierra cultivable en Colombia. Buena parte de la población involucrada en los cultivos es flotante, no tiene títulos de propiedad y se encuentra en la informalidad. Teniendo en cuenta estas

características, la sustitución basada en proyectos particulares y fragmentados, resulta no solo insostenible sino inviable.

Para cerrar la brecha de bienes públicos e infraestructura, es fundamental abordar con pragmatismo el proceso de modernización del Estado, evitando el simplismo de los subsidios, así como el dogmatismo que ha acompañado las discusiones sobre la transformación del campo. Ni la titulación es la receta mágica para resolver los problemas del agro, ni la urbanización de la población rural la vía por la cual el país transitará al desarrollo.

Para hacer frente a estos desafíos el Ejecutivo debe comenzar por ordenar la casa. El primer paso es definir claramente las responsabilidades al interior del Estado, desplazando el centro de gravedad del Ministerio de Defensa a las instituciones que tienen la capacidad de intervenir en el desarrollo rural. El gobierno debe cambiar la lógica de asignar funciones a nuevas instancias conformadas en medio de anuncios y discursos, pero que no cuentan con capacidades ni recursos. La dispersión y duplicación de funciones va en contravía de la eficacia y la articulación del Estado.

Segundo, el Gobierno debe redefinir el presupuesto y su destinación. Por una parte, hay que romper la asentada práctica de que la mayoría del dinero se quede en la burocracia y los consultores, mientras que las comunidades afectadas reciben apoyo a cuenta gotas. De otro lado, es importante saber en qué y cómo invertir. Colombia tiene importantes lecciones en las experiencias de desarrollo alternativo, que deben ser tenidas en cuenta para no repetir los errores del pasado. La fórmula de subsidios a cambio de no siembra es insuficiente.

Tercero, la lógica de garrote-zanahoria está agotada en los territorios. La erradicación está siendo resistida por las comunidades a lo largo del país. En medio del proceso de paz se han generado expectativas que han jalonado en parte el crecimiento de los cultivos de coca, lo cual ha sido facilitado por la ambivalencia en los mensajes del Gobierno y la falta de un liderazgo claro para hacer frente a este tema. El discurso de cambio en la política de

drogas debe dar lugar a la ejecución y estar acorde a los hechos.

Es claro que sin la terminación del conflicto armado, la superación de estos problemas es inviable, de ahí la importancia del actual proceso con las FARC. En ausencia de la guerra el Estado tendrá que mirarse al espejo y reconocer sus limitaciones. Podría ser esta la oportunidad para avanzar en las reformas que han estado estancadas, en la sombra de un sistema político que ha tenido como coordinadas la confrontación bélica. Transitar por este camino, requiere poner fin a la guerra contra la drogas y cerrar las brechas entre el país urbano y las regiones que han soportado el peso de la confrontación armada y la exclusión.

Referencias

- [1] Robinson, J (2016). La Miseria en Colombia. En Desarrollo y Sociedad, No. 76. Bogotá, Primer Semestre de 2016.
- [2] González, Fernán E. (2014). Poder y violencia en Colombia. Bogotá: Cinep y Colciencias.
- [3] Duncan, G.
- [4] Craib, R (2004). Cartographic Mexico: A History of State Fixations and Fugitive Landscapes.
- [5] Reyes, A (2016). La reforma rural para la paz. Bogotá: Debate.

Juan Carlos Garzón es investigador asociado de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), y del Woodrow Wilson Center (Washington D.C). También es especialista en Teoría y Resolución de Conflictos Armados de la Universidad de Los Andes (Colombia). Escribe para El País en España y para El Espectador, La Silla Vacía y Razón Pública en Colombia.

Amnistías e indultos en el proceso de paz

El sistema de justicia creado para la rendición de cuentas posterior al conflicto fue complejo. Con el objetivo de lograr una “amnistía lo más amplia posible”, las negociaciones debían conjugar consideraciones legales y políticas internas con el derecho internacional. Su aplicación requerirá una fuerte compromiso para cumplir con las promesas hechas a las víctimas del conflicto.

por Nelson Camilo Sanchez, el 22 de septiembre, 2016

El acuerdo final firmado entre el gobierno colombiano y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha suscitado un gran interés de la comunidad internacional en cuanto a la fórmula de justicia acordada por las partes. Esto es entendible pues no ha sido usual que dos contendientes no vencidos en las hostilidades armadas pacten un mecanismo de rendición de cuentas de naturaleza penal. Lo usual ha sido lo contrario: que se pacten fórmulas de perdón o amnistía general de manera bilateral, o que se establezcan mecanismos en donde la parte vencedora juzga a la que ha sido vencida.

El sistema de justicia creado para rendir cuentas es complejo pues, por un lado, incluye distintos mecanismos (una comisión de la verdad, una unidad de búsqueda de personas desaparecidas y un sistema de justicia criminal denominado Jurisdicción Especial para la Paz - JEP). Por el otro, el sistema no acoge fórmulas definitivas o extremas dado que es el producto de una negociación. No acoge un sistema retributivo maximalista (en donde todos los excombatientes o todos quienes participaron de los delitos deban ser juzgados y deban ir a la cárcel), pero tampoco una amnistía general e indeterminada. Tiene mecanismos de rendición de cuentas en distintos grados, dependiendo de factores como:

1. La gravedad del delito (delitos más graves serán juzgados y sancionados);

2. La naturaleza de la participación en el mismo (la acción penal se concentrará en quienes hayan tenido una participación determinante en los delitos más graves), and
3. El grado de compromiso de quien se presenta a la justicia tanto con el proceso de paz como con los derechos de las víctimas (a mayor contribución y participación, mayor posibilidad de obtener beneficios punitivos).

Por esta razón, el sistema de la JEP se compone de mecanismos como (i) salas de rendición de cuentas, a las que se espera que mediante procedimientos céleres, funcionarios judiciales otorguen beneficios punitivos tales como amnistías, indultos y cesaciones de procedimientos penales; (ii) un tribunal judicial propiamente dicho que se encargará de juzgar la responsabilidad de los participantes principales de los delitos más graves, así como de imponerles una sanción; y (iii) un mecanismo de amnistía, indulto y excarcelación temprana para quienes hayan sido juzgados o estén siendo procesados por los delitos considerados como menos graves.

Así las cosas, si bien el sistema pactado no se acoge a una amnistía general e indeterminada, sí establece unos mecanismos acotados de amnistía y perdón punitivo para delitos y personas determinadas.

Amnistía e indulto en Colombia y el mundo

Actualmente, en el uso común del derecho internacional y comparado se entiende como amnistía penal toda actuación que impide que se realice un juicio o se llegue al castigo de quien ha cometido un determinado delito. En tal sentido, amnistía se usa como un término genérico para cualquier medida que busque evitar que un delito o autor sea procesado (como podría ser una ley general de amnistía, o la decisión de un fiscal o juez que determine no iniciar o continuar un proceso), o que impida que se implemente el castigo (como podría ser una condena muy leve para un delito grave que la haga completamente desproporcionada, o el perdón del castigo de una condena ya impuesta).

La tradición jurídica colombiana tiene un entendimiento más acotado del término y, por ello, el acuerdo refleja la terminología penal tradicional colombiana, lo cual puede confundir a una audiencia internacional no especializada.

En primer lugar, en Colombia se ha distinguido entre amnistía e indulto. El primer término reconoce la no iniciación o la cesación del procedimiento en curso, pero en donde todavía no se ha dado una condena. El segundo hace referencia al perdón judicial de quien ya ha sido condenado, incluyendo a quienes pueden haber ya pagado parte de la sanción y se les perdona el cumplimiento del resto.

En el constitucionalismo colombiano ha existido una larga tradición de reconocimiento de amnistías e indultos pero restringidos a delitos políticos y sus conexos, siempre y cuando éstos delitos no incluyan “crímenes atroces”. Los delitos políticos son cometidos por quienes se rebelan con armas contra el Estado (los clásicos insurgentes). La tradición jurídica ha entendido que para que la rebelión se produzca es natural que la insurgencia recurra a una serie de actividades generalmente ilícitas que son necesarias para mantener, financiar y ejecutar su gesta. A estos últimos delitos se les denomina conexos. Generalmente se excluyó del reconocimiento como delitos conexos a los crímenes atroces como los homicidios cometidos fuera de combate o que se aprovecharan de la indefensión de la víctima.

La Constitución de 1991 conservó esta tradición jurídica y, por tanto, solo admite amnistías e indultos bajo las restricciones anteriormente señaladas. La Constitución delegó la función de conceder amnistías al legislativo (art 150.17 de la Constitución) mientras que el indulto es una función que tiene tanto el legislativo (art 150. 17) como el Gobierno (art 201.2). En consecuencia, en Colombia solamente se pueden otorgar indultos o amnistías a guerrilleros que se desmovilicen y, solamente, por los delitos que sean políticos o conexos. Con esto se excluyen tanto los delitos graves como aquellos que han sido cometidos por agentes del Estado o civiles que no eran parte de las guerrillas.

Acuerdo de paz y ley de amnistía

La cuestión de la amnistía fue objeto de discusión amplia en la mesa de negociaciones. Especialmente para las Farc, reconocer la amnistía por delitos políticos no solo tenía contenido simbólico político muy importante (reconocer que su lucha armada tuvo una motivación política), sino además pragmático (tener una forma de seguridad jurídica de que a la tropa no se le iniciarán procesos en el futuro por el hecho de haber sido guerrilleros). Por estas razones, las Farc promovieron que se otorgara una “amnistía más amplia posible” en los términos del artículo 6.5 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra. Además, la insurgencia fue enfática en que el proceso de desarme debía estar anclado a la expedición de la ley de amnistía para evitar que tras la dejación de las armas los ex-combatientes fueran traicionados y procesados por aquellos delitos que no fueran considerados como los más graves.

En el acuerdo sobre justicia (en donde se creó la JEP) se estableció entonces que se otorgará (i) una amnistía amplia por delitos políticos y conexos a quienes se desmovilicen de las Farc, (ii) una extinción de la acción penal o suspensión de condenas a quienes no siendo parte de las Farc fueron condenados por los mismos delitos; y (iii) medidas similares de extinción de la acción penal o de la sanción a agentes del Estado, como medida equivalente a las amnistías que se otorgan a los insurgentes.

Las reglas específicas de estas medidas fueron posteriormente delineadas en un documento anexo (elevado a acuerdo especial bajo lo establecido por el artículo 3 común de los convenios de Ginebra) que será presentado ante el Congreso para que, una vez aprobado el plebiscito que daría vía libre a la implementación del acuerdo, sea aprobado como la primera ley de reglamentación del acuerdo. Las principales características de esta reglamentación son:

1. En ningún caso y por ningún motivo será objeto de amnistía o tratamiento equivalente los actos que constituyan crímenes internacionales, es decir, crímenes de genocidio, lesa humanidad o crímenes de guerra sistemáticos. Estos crímenes serán

juzgados y sus responsables tendrán una sanción que puede ir desde la prisión hasta la restricción de libertades para el cumplimiento de una pena reparadora y restauradora.

2. No serán objeto de amnistía crímenes que sin ser graves no estén directamente conectados con el conflicto armado. Por tanto, no podrán ser conexos con la rebelión crímenes que hayan sido cometidos con ánimo de lucro personal, en beneficio propio o de un tercero. Tampoco pasarán por el sistema delitos cometidos por civiles o agentes de Estado delitos que no hayan sido cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.
3. El tratamiento especial que podrá ser otorgado podría ser: (i) la amnistía para los excombatientes rebeldes; (ii) renuncia a la persecución penal, que es la seguridad a quienes no tienen procesos abiertos de que no se les abrirá en el futuro; (iii) cesación de procedimiento a quienes estén siendo procesados; y (iv) extinción de responsabilidad por cumplimiento de la sanción, para quienes ya han sido condenados y la pena que ya pagaron es superior en severidad a las que establece el acuerdo.
4. El procedimiento para el otorgamiento de amnistías se divide en dos. Por un lado, una automática (que se llama en términos jurídicos *De Iure*), que se otorgará a los delitos de rebelarse y a los conexos más obvios (es decir, en aquellos en donde no hay zona gris de si se cometieron con el fin altruista de la rebelión o con ánimo de lucro o personal). Por otro lado, la determinación de conexos difíciles (en donde sí hay zona gris) cuyos casos serán estudiados por la jurisdicción especial para la paz para decidir si aplica o no aplica la amnistía.
5. Con las amnistías y el equivalente para los agentes de estado, que se denomina “renuncia a la persecución penal para agentes del Estado” vendrán excarcelaciones de todas aquellas personas que estén por tales motivos privadas de la libertad.

6. Para acceder a la amnistía de ex guerrilleros como a renuncia a la persecución penal de agentes de Estado, cada uno de ellos deberá comprometerse con el sistema en materia de reparación, verdad y garantías de no repetición.
7. Los militares que hayan sido condenados por crímenes internacionales y decidan hacer parte del sistema, siempre y cuando se comprometan con la verdad de las víctimas y su reparación, tendrán un tratamiento carcelario especial en unidades militares o policiales. Un militar que se acoja a la justicia especial para la paz solo podrá reingresar a la Fuerza Pública si va a juicio y no es condenado por el tribunal.
8. Los civiles que han sido condenados por actos de rebelión, sus conexos y delitos asociados a protesta social como perturbación del transporte público o daño en bien ajeno podrán presentarse al sistema sin la obligación de considerarse a sí mismos como miembros de las Farc o que este grupo los incluya en su listado de combatientes.

En estos términos, el acuerdo diseña un sistema complejo que, en principio, no riñe con el derecho internacional vigente. Así lo ratificó ya la Fiscal de la Corte Penal Internacional en un reciente comunicado en el que “notó con satisfacción que el texto final del acuerdo de paz excluye amnistías e indultos para crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra bajo el Estatuto de Roma”. Pero al mismo tiempo este grado de sofisticación hará necesario un gran esfuerzo para que su implementación cumpla las expectativas creadas y no se convierta en una promesa incumplida, tanto para las víctimas como para quienes de buena fe se sometan a él. Queda mucho camino por recorrer y mucho trabajo por hacer.

Nelson Camilo Sánchez is a researcher at the Center for the Study of Law, Justice and Society (Dejusticia) in Bogotá, Colombia, and Associate Professor of Law at the Universidad Nacional de Colombia.

The first part of the paper discusses the importance of the research and the objectives of the study. It highlights the need for a comprehensive understanding of the subject matter and the role of the researcher in this process. The second part of the paper presents the methodology used in the study, including the data collection methods and the analysis techniques. The third part of the paper discusses the results of the study and the conclusions drawn from the findings. The final part of the paper provides a summary of the key points and offers suggestions for future research.

The research was conducted in a systematic and rigorous manner, following the principles of scientific inquiry. The data was collected from a variety of sources, including interviews, surveys, and archival records. The analysis was conducted using a range of statistical and qualitative methods, ensuring the reliability and validity of the findings.

The results of the study indicate that there is a significant relationship between the variables under investigation. This finding has important implications for the field and suggests that further research is needed to explore the underlying mechanisms. The conclusions drawn from the study are based on the evidence presented and are supported by the data.

In conclusion, the study has provided valuable insights into the subject matter and has identified areas for further research. The findings suggest that there is a need for a more holistic approach to the study of the subject, taking into account the complex interactions between the different factors.

Sección 2

Género, mujeres y niños

Sin previa invitación: mujeres en La Habana

La representación de voces de mujeres y minorías en la mesa de negociaciones en La Habana debe ser un sello distintivo del éxito del acuerdo de paz. No sin dificultades, la inclusión de estas voces fue asumida y ciertamente no apareció de un día para otro. Según cómo Colombia se enfrente al reto de la implementación de la paz, las organizaciones de mujeres podrían hacer ruido nuevamente.

por Isabela Marín Carvajal, el 4 de February, 2016

Para el segundo semestre de 2013 y cerca de cumplir un año de avanzado el proceso de paz entre las FARC y el gobierno colombiano, la Mesa de Negociaciones de La Habana estaba conformada por voces casi exclusivamente masculinas, contando para ese momento con una sola mujer entre sus negociadores –Judith Simanca Herrera alias “Victoria Sandino”, quien entró a hacer parte de la Mesa de Negociación desde abril de 2013. Sin embargo, durante los dos años subsiguientes el panorama se ha ido transformando notablemente.

Factores como las acciones realizadas por las mujeres para incrementar su influencia sobre las negociaciones de paz, la presencia de actores con influencia sobre la toma de decisiones en las negociaciones que asuman un papel de aliados/as de las mujeres y la instalación de mecanismos formales para garantizar la participación de la sociedad civil, ubican al proceso de negociación de La Habana en un lugar “ejemplar” en cuanto a participación de mujeres en negociaciones de paz y en la apertura de espacios para su incidencia en la planeación del postconflicto y la construcción de paz. Así las cosas, Colombia ha pasado a ser uno de los pocos casos, junto con países como Filipinas, Guatemala e Irlanda del Norte, en los que se ha logrado encontrar factores como los mencionados que han permitido alterar un poco la balanza de inequidad que se da en este tipo de espacios de toma de decisión.

La lucha de las organizaciones de mujeres y sus logros frente al proceso de paz

Un primer acontecimiento que marcó la diferencia en el transcurso de las negociaciones de paz, fue la realización de la Cumbre de Mujeres y Paz en octubre de 2013. La Cumbre tuvo lugar por la iniciativa de diez organizaciones de mujeres del país y el apoyo de ONU Mujeres, que buscaban mediante este espacio la confluencia de una gran multiplicidad de organizaciones de mujeres para presionar por una mayor presencia de mujeres en las negociaciones de paz. En la Cumbre participaron más de 500 mujeres pertenecientes a diferentes sectores sociales. A partir de la realización de la Cumbre de Mujeres y Paz, se elabora un documento que recoge las 810 propuestas que las mujeres presentaron en dicho espacio, el cual fue presentado a la Mesa de Negociación en 2015. Éste incluyó unas consideraciones generales incluyendo los principios básicos para la incorporación del enfoque de género en todos los puntos del acuerdo.

Los esfuerzos de las organizaciones de mujeres en el marco de la realización de la Cumbre y el apoyo de ONU Mujeres, atraieron la atención de otros miembros de la comunidad internacional, quienes también empezaron a ejercer presión sobre el gobierno colombiano sobre la importancia de incluir más mujeres en la mesa de negociaciones y en la verificación y ejecución de los acuerdos. De esta manera, un mes después de la Cumbre, a finales de noviembre de 2013, se anunció el nombramiento de dos plenipotenciarias que entrarían a reemplazar a Luis Carlos Villegas (quien fuera presidente de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia durante varios años, antes de ser nombrado como plenipotenciario en septiembre de 2012) en la mesa de negociaciones en representación del gobierno. Por un lado, se nombró a Nigeria Rentería, Alta Consejera para la Mujer, y por otro lado, se nombró a María Paulina Riveros, para el momento Directora de derechos humanos del Ministerio del Interior.

Por otra parte, entre noviembre de 2012 y septiembre de 2013, se instalaron los Foros y Mesas de Trabajo a nivel nacional y regional en el

que las mujeres pudieron dejar por sentado sus propuestas sobre los temas del Acuerdo General, conocido como las consultas ciudadanas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. Según información disponible sobre los eventos, la participación de mujeres en estos espacios formales fue de 4.276, lo que representa el 45% del total de participantes[1]. Los foros tuvieron representación de mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas, jóvenes, raizales, LGBTI, mujeres víctimas del conflicto armado, empresarias, defensoras de derechos humanos, activistas de paz, sindicalistas, de partidos y movimientos políticos. Los resultados fueron sistematizados por la ONU y entregados a la Mesa de Conversaciones a través de los países garantes, Cuba y Noruega.

Los temas priorizados por las mujeres en los foros fueron verdad, reparación y justicia, contenido en el punto sobre Víctimas, así como, desarrollo social rural y medidas efectivas para promover una mayor participación política. Algunas de las propuestas consistieron en que, conocida la verdad, los actores legales e ilegales asuman la responsabilidad de los hechos victimizantes. También se resaltó la necesidad de crear comisiones de la verdad que deben contar con mujeres en el equipo y con subcomisiones especiales para tratar los asuntos de género. Y en cuanto al componente de reparación, la creación de programas de protección de las mujeres víctimas y lideresas en situación de riesgo, en las que se adopte medidas especiales de prevención, protección y garantías de no repetición sobre todo en zonas de reintegración de combatientes.

En las propuestas enmarcadas en el punto de desarrollo agrario se centraron en las necesidades en educación, salud, vivienda e ingresos. Adicionalmente, en este punto, se recomendó como algo fundamental incluir un capítulo específico de Mujer Rural (articulado a la ley 731 de 2002 que busca favorecer a la mujer rural) en la futura ley de tierras y desarrollo rural. Y, sobre participación política las exigencias van dirigidas a cerrar las brechas de género en la participación en los espacios de toma de decisión como los partidos, la administración pública y los espacios

de participación ciudadana, así como, transformar las prácticas discriminatorias de los partidos y otras expresiones de participación política y ciudadana. Por último, en las consultas se destacó una propuesta que hace parte de los temas transversales al Acuerdo, que se refiere a los aportes en cultura de paz mediante el rechazo de la militarización, la guerra, y la violencia contra la mujer, como expresión de culturas patriarcales en las que prevalecen los patrones de discriminación.

Finalmente, en septiembre de 2014 se anunció la instalación de una Subcomisión de Género en La Habana. La Subcomisión es una instancia de carácter técnico y se encarga de revisar los acuerdos a la luz de recomendaciones presentadas por expertas/os en género. Está conformada por cinco representantes del gobierno y cinco de la guerrilla, y quienes la encabezan son María Paulina Riveros, en representación del gobierno, y Victoria Sandino, en representación de la guerrilla. En el marco de la creación de la Subcomisión, viajaron a La Habana organizaciones nacionales y regionales de mujeres víctimas del conflicto, de empoderamiento y defensa de los derechos de las mujeres, de construcción de paz desde el arte, de excombatientes, de lucha por el reconocimiento de los derechos LGBTI, y de organizaciones indígenas, campesinas y negras (en representación de las organizaciones viajaron 16 mujeres y 2 hombres).

Los viajes tuvieron como objetivo darle un espacio a que cada representante presentara sus posiciones y reivindicaciones, principalmente ante la Subcomisión de Género y, en algunos casos, ante parte de los negociadores. De igual manera, los representantes hicieron entrega de una propuesta colectiva sobre los acuerdos que están siendo negociados. Y en los ciclos de visitas de las delegaciones de víctimas también hubo una participación bastante alta de mujeres: de las 60 personas que hicieron parte de las 5 delegaciones de víctimas, 36 eran mujeres, es decir el 60%. En el marco de este mecanismo, se logró plantear con fuerza el tema de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, que es uno de los asuntos de mayor interés para las organizaciones entre lo que se discute en las negociaciones de paz. Una de las preocupaciones es la

falta de reconocimiento de este delito por parte de los actores armados ilegales —si bien el Registro Único de Víctimas tiene documentados 1.724 hechos de violencia sexual ocurridos entre 1985 y 2012, en el caso de los paramilitares, durante el proceso Justicia y Paz con las AUC solo confesaron un total de 96 casos.

Una de las expertas en género, que viajó a La Habana, entrevistada en Marzo de 2015, planteó lo siguiente refiriéndose a las ventajas de la creación de la subcomisión de género:

“(...) yo creo que realmente esta subcomisión de género está logrando cosas; se ha ganado un reconocimiento y legitimidad de la mesa en forma tal que la agenda efectivamente los puntos acordados, cuando uno lee los puntos acordados uno sabe que alguien alzo la mano a favor de la perspectiva de los derechos de las mujeres, no porque sean los más feministas, pero claramente ahí hay la evidencia de un trabajo que ha hecho, fundamentalmente la subcomisión de género.”

No todo es “color de rosa”

A pesar de lo anterior, aún hay varios espacios paralelos a la mesa de negociación en los que se discuten temas fundamentales en términos de verdad, justicia transicional y planeación del postconflicto en los que la representación de mujeres sigue siendo mínima. Algunos de esos espacios son: el Consejo Nacional de Paz, que cuenta únicamente con un cupo para organizaciones de mujeres; la Comisión de Esclarecimiento Histórico, en la que de los doce comisionados y los dos relatores convocados para escribir los informes, sólo se contó con una mujer; y de los especialistas nacionales e internacionales que han estado en La Habana asesorando a las delegaciones, ni de los asesores que discuten los temas de fondo de la negociación, ni los expertos que fueron convocados para discutir cada uno de los temas de la agenda ha habido mujeres, a excepción del componente de Víctimas.

Por otra parte, las organizaciones de mujeres tienen una visión pesimista de lo que se puede lograr en el marco de las negociaciones y el Acuerdo de paz, en cuanto a sus reivindicaciones alrededor del tema de violencia sexual, por razones como, la dificultad de que sus perpetradores acepten la responsabilidad en este tipo de hechos, la poca documentación e investigación que hay sobre cómo se ha expresado la violencia sexual en el conflicto armado en Colombia, y las barreras que existen para interponer las denuncias, en parte por el estigma social que recae sobre la víctima y por la revictimización que sufren de parte de los funcionarios públicos que las atienden. Como lo expresó una de las expertas en género que viajó a la Habana, entrevistada en Bogotá en marzo de 2015, a importancia de que los actores reconozcan su responsabilidad en hechos de violencia sexual es fundamental a nivel simbólico para el proceso de reparación y empoderamiento de las víctimas:

“Nosotras resaltamos mucho más el efecto de la justicia en las mujeres víctimas de violencia sexual porque resulta que de entrada, la mujer que es violada no considera que tiene derechos. Aún la gente más discriminada de este país tiene conciencia de que la guerra le ha violado fuertemente sus derechos, pero es que las mujeres parten de que no es un derecho suyo de que no las violen, no es un derecho suyo que no las maltraten, no es un derecho tener una vida libre de violencia. Piensan que es que él me pegó porque yo no le tenía la comida lista, es que el señor me violó porque tal cosa. En el único caso en el cual la víctima es la que se siente culpable y con vergüenza es la violencia sexual. Y si a la mujer se le llega a olvidar que ella es la culpable de lo que le pasó o lo empieza a superar, se lo recuerda la comunidad, la familia, la administración de justicia.”

Sin embargo, asociado a este tema, se puede interpretar como un logro parcial el hecho que la violencia sexual haya sido declarada como uno de los delitos sobre los que no habrá amnistía o indulto en la Jurisdicción Especial para la Paz y en el borrador conjunto del Acuerdo sobre

Víctimas del Conflicto, publicado en diciembre de 2015, donde también se establece que la Unidad de Investigación y Acusación contará con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual, y que se “atenderán las disposiciones especiales sobre práctica de pruebas en la materia incluidas en el Estatuto de Roma”.

Así las cosas, la experiencia que ha tenido Colombia en cuanto a inclusión de mujeres y una perspectiva de género en las negociaciones y el Acuerdo de paz de La Habana, es al menos alentadora. Aún queda por verse si este ímpetu se mantiene durante el periodo de implementación de acuerdos y en los mecanismos que se establezcan para su diseño, o si nuevamente se debe presionar desde las organizaciones de mujeres para asegurar que su voz y su agenda sean tenidas en cuenta en la construcción de un país en paz.

Referencias

[1] Información tomada de los balances generales elaborados por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Isabela Marín Carvajal es politóloga de la Universidad de los Andes, Actualmente es investigadora junior del Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz de la Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Invertir en la equidad de género

Desde una perspectiva corporativa - y con un enfoque en la igualdad de género - está claro que invertir en el capital humano de las mujeres es central para lograr un entorno de negocios próspero en sociedades pacíficas. La transición a la paz ofrece a Colombia la oportunidad de fortalecer su potencial económico desde dentro del propio sector privado.

por Katja Noordam, el 16 de marzo, 2016

Diferentes experiencias internacionales en contextos de postconflicto evidencian que el papel de las mujeres en la reconstrucción socio-económica, política y cultural de los países es primordial para lograr una paz sostenible y duradera. Generalmente, durante e inmediatamente después de los conflictos armados la participación laboral de mujeres aumenta, debido a la ausencia – o muerte – de los hombres que tradicionalmente han generado el sustento económico de las familias. Con esto, las mujeres estimulan la recuperación económica local una vez terminadas las hostilidades.

Si bien hace falta más investigación sistemática para validar la relación positiva entre participación de mujeres y recuperación económica en escenarios de postconflicto, existen indicios contundentes que confirman esta relación. En Colombia, por ejemplo, se encontraron evidencias del impulso económico local generado por mujeres en zonas afectadas por el conflicto. Por una parte, la actividad económica de las mujeres puede generar riquezas adicionales, ayudar a mantener el funcionamiento de los mercados, aumentar la productividad en el uso de los recursos, y por otra, puede aportar un mayor bienestar en el hogar y en la comunidad como resultado de un incremento en el consumo per cápita. [1]



27 de octubre de 2014, De izquierda a derecha, participantes de la audiencia: Luz Estela Romero (Asociación Colectivo Mujeres al Derecho), Lorena Mujeres Vidal (Asociación Colectivo Mujeres al Derecho), Alejandrina Pacheco Peña (Corporación Nueva Esperanza), Belinda Marquez, Diana Barrios (Asociación Colectivo Mujeres al Derecho), Irene López (Corporación Jurídica Yira Castro). Foto: Daniel Cima / Flickr

Participación de las mujeres: motor indispensable de desarrollo económico

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, estima que si la participación laboral de las mujeres en el mundo alcanzara el mismo nivel que la de los hombres en 2030, el PIB de los países llegaría a crecer un 12%. Es decir que el incremento de los ingresos nacionales, tan necesarios para sostener la paz, dependen en gran medida de la plena participación de las mujeres. Desde la perspectiva de las empresas de acuerdo con Deloitte (2015), invertir en mujeres es apostarle a lo que la firma consultora llama el ‘dividendo de género’. La plena integración de las mujeres en el lugar de trabajo y en el mercado, puede generar un rendimiento significativo reflejado en aumento de ventas, expansión de mercados y mejoras en la vinculación laboral y la retención de talento humano clave para el desarrollo de los negocios.[2]

Pero, ¿cómo aterrizar estas verdades a la realidad de un postconflicto en Colombia? Sin duda, el empoderamiento económico de las mujeres no será una tarea fácil. Las regiones más golpeadas por el conflicto armado son, a la vez, las zonas más afectadas por la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Y es precisamente en estas regiones donde las brechas de género muchas veces son más profundas que en otras partes del país, de acuerdo con estudios realizados por organizaciones como ONU Mujeres, entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. [3]

A nivel nacional, las mujeres participan menos en el mercado laboral que los hombres y ganan entre 15 y 20% menos en trabajos que tienen las mismas responsabilidades. El número de horas trabajadas sin remuneración por las mujeres es 3,5 veces mayor que para los hombres. De las mujeres que tienen trabajo remunerado, el 60% trabajan en la informalidad. Dentro de las empresas colombianas, si bien ha mejorado la representación de las mujeres como gerentes de áreas específicas (relaciones públicas, recursos humanos, finanzas o administración por ejemplo), su presencia en los cargos corporativos más altos no sobrepasa el 12%, según cálculos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT (2015).[4]

A este panorama de desigualdad de género a nivel país, se suman diferentes brechas generadas o agudizadas por el conflicto armado en lo local. La Defensoría del Pueblo señala que en zonas rurales varios fenómenos asociados a la guerra han perjudicado específicamente a las mujeres. Entre estos, se encuentran la explotación sexual de mujeres y niñas, asociada a la minera ilegal y otras actividades en el marco de las economías de guerra, la vinculación al narcotráfico, y la persecución de mujeres líderes rurales.[5] Las casi tres millones de mujeres desplazadas registradas por la Unidad de Víctimas son particularmente vulnerables ante estas situaciones. Además, tienen que lidiar con una serie de riesgos socioeconómicos y jurídicos adicionales, como por ejemplo las barreras que dificultan el regreso a las zonas de origen de e impiden la titulación de la propiedad de las tierras a su nombre.

Es preocupante la persistencia de prejuicios y percepciones entre funcionarios públicos que tienden a justificar la exclusión e incluso la violencia contra las mujeres. De acuerdo a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, estos prejuicios limitan el acceso de las mujeres a la justicia por hechos relacionados con el conflicto armado. Además, pueden impedir el diseño y la efectiva implementación de políticas públicas en pro de la inclusión socioeconómica equitativa de la mujer.[6]

Líneas de acción para empresas y empoderamiento de mujeres para la paz

Para afrontar estas y otras brechas, desde la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y en alianza con ONU Mujeres Colombia, hemos definido varias líneas de acción en empoderamiento económico de las mujeres desde las empresas. El objetivo es facilitar al sector privado herramientas concretas para la inclusión de la equidad de la mujer en sus políticas y prácticas de operación en contextos de (post)conflicto.

Las líneas priorizadas son cinco: Entornos laborales incluyentes y gestión responsable en derechos humanos y derechos de la mujer – líneas de acción que se relacionan con el interior de la empresa y sus acciones diarias en el área de operación –, Emprendimientos para la paz, Fortalecimiento de capacidades locales para lo público, y Reconciliación y nuevas narrativas.

Entre las guías y normas internacionales que inspiraron el desarrollo de las líneas de acción, se encuentran los Principios de Empoderamiento de las Mujeres, publicados en 2011 por el Pacto Global de las Naciones Unidas y ONU Mujeres para promover la plena participación de las mujeres en todos los sectores y en todos los niveles de la actividad económica. Por otro lado, los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen numerosas metas diseñadas para impulsar el empoderamiento social, económico y político de la mujer, y se pueden relacionar directamente con el accionar de las empresas.

Para afianzar estos marcos internacionales con la actualidad del con-

flicto y el posible postconflicto en Colombia que actualmente se está negociando en La Habana, las líneas de acción reflejan elementos de las prioridades definidas por el gobierno en empresas y construcción de paz. Y para complementar, se tomaron como referencias los ejes de la agenda empresarial en construcción de paz identificados por la FIP, y las prioridades estratégicas diseñadas con base en el trabajo que viene realizando ONU Mujeres en alianza con el Pacto Global con diferentes empresas en Colombia.

Más allá de políticas de género y empleo

El logro de la inclusión laboral y el empoderamiento económico de las mujeres en Colombia va más allá de las acciones obvias – aunque sumamente importantes – como son la formulación de una política de género para la empresa. Asimismo, promover la equidad de las mujeres en contextos locales de (post)conflicto requiere esfuerzos más allá de la contratación de mujeres víctimas o mujeres excombatientes. Suplir las brechas laborales y económicas entre mujeres y hombres en las regiones golpeadas por el conflicto significa diseñar e implementar iniciativas capaces de transformar patrones de marginación económica de mujeres arraigados en las tradiciones locales. Significa construir puentes entre grupos divididos no solo por profundos desequilibrios de poder, sino también alejados por resentimientos generados por décadas de conflicto armado.

Las acciones que pueden emprender las empresas son muchas, y desde muchas áreas, en diferentes esferas de operación. Estas acciones incluyen, para mencionar solo algunas posibilidades, identificar y gestionar riesgos e impactos generados por la operación empresarial en mujeres y niñas, garantizar la inclusión representativa de los diferentes grupos poblacionales de mujeres en procesos de consulta previa para proyectos económicos que afectan a comunidades vecinas, brindar apoyo – financiero, técnico, con modalidades de voluntariado empresarial, etc. – a iniciativas locales de diálogo lideradas por mujeres, o promover el acceso a recursos financieros para proyectos productivos de mujeres en la cadena de valor de la empresa.

En ocasiones, estas acciones trascienden el horizonte de la operación diaria de la empresa. Un ejemplo es el caso del fortalecimiento de capacidades para lo público. La experiencia acumulada en construcción de paz a nivel internacional evidencia la vital importancia de la presencia de instituciones públicas sólidas y la participación ciudadana como pilares de una paz duradera. Pero para muchas empresas no es tan obvio cuál sería su interés y su rol en este sentido; mucho menos de qué manera el fortalecimiento de la institucionalidad pública y la democracia participativa están asociados al tema de la equidad de género.

A pesar de esto, se pueden traer a colación muchas respuestas para aclarar el cómo y el porqué de las acciones del sector privado en este ámbito. La existencia de instituciones con capacidad de implementación, cumplimiento y control, favorece un entorno de negocio propicio, seguro, y con reglas transparentes para las empresas. Si esta institucionalidad se extiende a las garantías de los derechos de las mujeres y a la promoción de su empoderamiento económico, esto impactará positivamente en la creación y ampliación de mercados estables. Este impacto se traduce por una parte en el fortalecimiento del poder de compra de las mujeres, brindándoles autonomía en el consumo y adquisición de los productos y servicios de las empresas. Por otra parte, los efectos se evidencian desde la perspectiva de las mujeres como productoras y empresarias proveedoras de insumos de calidad para las empresas.

Hacer cabildeo y fomentar, desde las empresas, los espacios de concertación para políticas públicas en materia social, de empleo y formación, aporta a la creación de capital humano en las zonas afectadas por el conflicto, con énfasis en equidad de género. El capital humano – las habilidades, competencias, conocimientos y experiencias de personas y sociedades necesarias para generar progreso económico y disponer de resiliencia ante adversidades – es otro de los fundamentos de la paz sostenible identificados por diferentes estudios internacionales. [7]

Capital humano para la paz sostenible

Para las empresas, el capital humano se refiere a las competencias, conocimientos y destrezas de los empleados. En esta línea, fortalecer el capital humano beneficia la capacidad de crecimiento, innovación y competitividad de la empresa. Si se junta la perspectiva macroeconómica y la perspectiva corporativa del capital humano con el enfoque de equidad de género, es obvio que invertir en el capital humano de las mujeres – que representan la mitad de la sociedad y la mitad de la población laboral potencial – equivale a invertir en el desarrollo de empresas sólidas en sociedades pacíficas. Es aquí donde convergen el dividendo de género y el dividendo de la paz en Colombia.

En el país se han documentado diferentes iniciativas productivas y micro-empresariales de mujeres operando en las condiciones más adversas desde el punto de vista tanto de conflictividad como de machismo. Estas son historias de retos enfrentados y sobretodo, de independencia económica, autoestima y rendimientos de negocio alcanzados. Asimismo, dentro de varias empresas grandes y medianas se han implementado políticas y prácticas efectivas de inclusión laboral de mujeres, a pesar de culturas organizacionales a veces adversas a la equidad de mujeres y hombres.

Recetas únicas no existen. Lo que sí existe son numerosas pautas concretas para fortalecer el potencial económico de las mujeres en Colombia desde el sector privado, de acuerdo con las necesidades y oportunidades locales. Desempeñarse como empresa en el empoderamiento de mujeres para la construcción de paz sostenible, requiere de acciones concretas y sistemáticas en el tiempo, con visión innovadora e integral. Requiere también, de la voluntad desde la alta dirección corporativa así como de tiempo, de recursos humanos y presupuestos que permitan probar y fallar, invirtiendo en iniciativas nuevas y mejorarlas con base en lecciones aprendidas que incluyan las perspectivas de las mismas mujeres.

Referencias

- [1] Justino, Patricia. Mujeres que trabajan por la recuperación: impacto del empleo femenino sobre el bienestar familiar y comunitario después de un conflicto. ONU Mujeres, 2012
- [2] Pellgrino, Greg, S. D'Amato, A. Weisberg. The gender dividend: Making the Business case for investing in women. Deloitte, 2015
- [3]<http://colombia.unwomen.org/es/onu-mujeres-en-colombia/las-mujeres-en-colombia>
- [4] Colombia, ¿uno de los países con más mujeres al mando?, 3 de agosto del 2015, Dinero.com. Para estadísticas sobre mujer, economía y participación laboral ver: PNUD, briefing notes anuales para Colombia en materia de trabajo para el desarrollo humano, y el Índice de Desigualdad de Género anual para Colombia; Ministerio de Trabajo; <http://www.mintrabajo.gov.co/equidad.html>;
- [5] El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Estudios de caso en los departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá, Defensoría del Pueblo, 2014
- [6] Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género en Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2015
- [7] Peace through prosperity. Integrating peacebuilding into economic development. International Alert, 2015, y: Pillars of peace. Understanding the key attitudes and institutions that underpin peaceful societies. Institute for Economics and Peace, 2013

Katja Noordam es historiadora y profesional en Estudios Culturales de la Universidad de Ámsterdam. Tiene un Magister en responsabilidad social y sostenibilidad de la Universidad Externado de Colombia) y actualmente es investigadora en la Fundación Ideas para la Paz (FIP).

La “ideología de género”: ¿un spoiler para la paz?

Más allá de la creación de la “Subcomisión de género”, las negociaciones de La Habana estuvieron abiertas a la inclusión de conceptos de género en su marco. Sin embargo, existía el temor a que este progreso fuese explotado por partidos opuestos al acuerdo, tratando de excitar las sensibilidades morales y religiosas presentes en Colombia y en la región. Al final resultó que estos temores estaban justificados.

por Genica Mazzoldi, Irina Cuesta y Eduardo Alvarez Vanegas, el 26 de octubre, 2016

On 24 July, 2016, the head of the government delegation in Havana, Humberto de La Calle, gave a speech that introduced some key gender-studies concepts:

“El sexo es una condición dada, mientras que el enfoque de género toca concepciones de carácter cultural que han generado estructuras de comportamiento social, que son históricas, en el sentido de que son productos sociales no deterministas. Son construcciones que abarcan patrones de comportamiento y de valoración asignados a cada género. Dijo Simone de Beauvoir: ‘no se nace mujer, se llega a serlo’. Y hoy podríamos agregar también: “no se nace hombre, se llega a serlo”[2].

Estas palabras, que hacen referencia al carácter social de la identidad de género, constituyen la base de los análisis que desde los estudios de género aportaron a la identificación de las desigualdades entre hombres y mujeres, como construcciones sociales, soportadas en sistemas simbólicos, políticos, religiosos y culturales, y no en condiciones “naturales” o biológicas[3].

Una de las características del proceso de negociación en La Habana fue la incorporación del enfoque de género como principio transversal y

orientador en los seis puntos que componen el Acuerdo final, como lo veremos más adelante. Es más, el enfoque de género como medio o herramienta para que la equidad sea una realidad para los colombianos, hace parte de las políticas públicas desde tiempo atrás y es coherente con nuestro marco jurídico. De ahí la importancia que adquirió en el Acuerdo.

No obstante, lo que no deja de extrañar es que a pesar de que el enfoque de género se basa en la premisa de la igualdad y el reconocimiento de las mujeres y la población LGBTI (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transsexuales e Intersexuales) como sujetos políticos y de derechos, terminó siendo usado de forma oportunista y errónea durante la campaña del plebiscito por la paz, en especial por los partidarios del ‘No’. ¿Por qué cobró tanta relevancia? ¿Por qué funcionó como un factor decisivo a la hora de atraer votos por el ‘No’? ¿Por qué aludir a la denominada “ideología de género” para tergiversar las iniciativas incluidas en el Acuerdo Final con las Farc?

El papel del enfoque de género en las negociaciones de paz

Unas semanas antes de que se realiza el plebiscito, algunos sectores sacaron estratégicamente a la luz, la que llamaron la “ideología de género”. Lo hizo el exprocurador General, Alejandro Ordoñez, la Procuradora para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, Ilvia Myriam Hoyos, y el líder de la campaña por el ‘No’, el senador Álvaro Uribe Vélez. Todos pusieron en el centro del debate la defensa de la familia tradicional, los valores y principios religiosos que, en su opinión, estaban siendo amenazados por la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo Final.

Si bien, algunas de las reivindicaciones de las mujeres y de la población LGBTI han desatado en Colombia movilizaciones en contra, como en los casos del matrimonio de parejas del mismo sexo, la adopción igualitaria o la interrupción voluntaria del embarazo, el tema cobró mayor relevancia cuando se acercaba el cierre de las negociaciones de paz y

empezaba el proceso de refrendación del Acuerdo Final con las Farc. En otras palabras, los diálogos de paz funcionaron como una estructura de oportunidad para movilizar agendas que hasta el momento no habían contado con tanta fuerza.

El debate se exacerbó cuando la citada declaración de Humberto de La Calle fue traída a colación en las discusiones sobre una cartilla elaborada por el Ministerio de Educación y que fue divulgada por los medios de comunicación en agosto de 2016. Dicha cartilla atendía a exigencias de la Corte Constitucional[4] y abordaba la no discriminación de las orientaciones sexuales e identidades de género en ambientes escolares.

Esta iniciativa tenía un sentido pedagógico y de defensa de derechos fundamentales, sin embargo, impulsó una ola de movilización en defensa de la concepción tradicional de familia compuesta por hombre y mujer, y en contra de la llamada “ideología de género” que pretendía instalarse en el país a través del reconocimiento de derechos de las personas con identidades de género diversas y la conformación de nuevos tipos de familia.

A este debate se sumaron otras iniciativas recientes[5] que se han empeñado en revertir lo que ya la Corte Constitucional ha decretado en relación con dos temas que guardan estrecha relación ya que protegen los derechos de parejas del mismo sexo:

1. Unión marital entre parejas del mismo sexo: La Corte Constitucional reconoció a través de las sentencias C-577 de 2011 y SU-214 de 2016, la unión marital entre parejas del mismo sexo, indicando que “instituir que los hombres y las mujeres puedan casarse entre sí, no implica que la Constitución excluya la posibilidad de que este vínculo se celebre entre mujeres o entre hombres también” (Sentencia SU214/16).
2. Derecho a la adopción y conformación de familias: A través de la sentencia C-683 de 2015, la Corte Constitucional

señaló que parejas del mismo sexo pueden aplicar a procesos de adopción concluyendo que “la adopción de niños por personas con orientación sexual diversa, en general, y por parejas del mismo sexo, en particular, no afecta por sí misma el interés superior del menor ni compromete de manera negativa su salud física y mental o su desarrollo armónico e integral” (Sentencia C-683/15).

De hecho, la Corte Constitucional ha sido un actor relevante a la hora de garantizar los derechos de personas y poblaciones históricamente excluidas y discriminadas, incluida la población LGBTI. También ha sido fundamental de cara al reconocimiento y atención integral de los impactos diferenciales y desproporcionados del conflicto armado en mujeres, indígenas, afrocolombianos, niños, niñas y adolescentes, entre otros sujetos de especial protección constitucional. No es la primera vez, entonces, que lo planteado por la Corte Constitucional se topa con resistencias al cambio, lo que es novedoso es que se usen los contenidos del Acuerdo Final para cuestionar a la Corte Constitucional.

En este contexto, las menciones de Humberto de La Calle tomaron una fuerza inesperada y fueron interpretadas por algunos líderes religiosos como una amenaza a sus principios y valores morales, y como evidencia de las intenciones que tenían el equipo negociador y las Farc de sustituir dichos principios por la denominada “ideología de género”.

Lo llamativo es que solo hasta ahora diferentes líderes religiosos logren alarmar exitosamente a varios sectores frente a los peligros que, según ellos, trae la “ideología de género”. Después de todo, Juan Pablo II había expresado su preocupación al respecto en 1995, en el marco de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing y han sido varios los pronunciamientos del Vaticano, como el siguiente, a propósito de la frase utilizada por Humberto de La Calle:

“El desafío más peligroso viene de la ideología de género,

nacida en los ambientes feministas y homosexuales anglosajones y ya difusa ampliamente en el mundo. Según dicha teoría, el sexo biológico no tiene ninguna importancia; no tiene más significado que el color del cabello. Lo que cuenta es el género, o sea la orientación sexual que cada uno elige libremente y construye según los propios impulsos, tendencias, deseos y preferencias. Se ha hecho célebre el dicho de Simone de Beauvoir: “On ne naît pas femme; on le devient” (no se nace mujer se hace). (...) El ser humano es, pues, no una realidad natural, sino cultural (constructivismo)”. [6]

Volviendo a Colombia, resulta paradójico que la connotación de género a la que alude Humberto De la Calle es la misma que fue utilizada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 del segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez, hoy en día protagonista de la campaña por el ‘No’. Allí se planteó:

“El concepto de género hace referencia al tipo de relaciones que se establecen entre hombres y mujeres de una sociedad particular, con base en las características, los roles y las oportunidades que el grupo social asigna a cada uno de aquellas y aquellos. En este sentido, la categoría de género identifica diferencias y relaciones determinadas culturalmente, susceptibles de ser transformadas, y no particularidades biológicas determinadas por el sexo” [7].

Enfoque de género, política pública y marco jurídico colombiano

Uno de los puntos que distingue el proceso de negociación con las Farc en La Habana, fue la creación de diferentes mecanismos para deliberar temas que requerían de un conocimiento más técnico y específico. Uno de ellos fue la “Subcomisión de Género”, encargada de incluir dicha perspectiva o enfoque como principio orientador del Acuerdo final y su posterior implementación.

Este logro no se dio de manera espontánea. Fue el resultado de un proceso que iniciaron organizaciones de mujeres en la década de los 80, las cuales participaron en la Asamblea Nacional Constituyente (1991), en las negociaciones de El Caguán entre el gobierno de Andrés Pastrana y las Farc (1998-2002) y en las discusiones preliminares a la Ley de Justicia y Paz (2005) y la Ley de Víctimas (2011), entre otros procesos políticos en Colombia.

Poco a poco se fueron consolidando plataformas y procesos organizativos a nivel nacional y territorial que reunieron a mujeres de todos los sectores, y que a través de alianzas confluyeron en espacios como la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, constituida desde 2013.

Así llegaron a la Mesa de La Habana, con una agenda política preexistente que se materializó en el enfoque de género inscrito a lo largo de los seis puntos del acuerdo con las FARC, y que se basa en los contextos locales en los que viven las mujeres y la población LGBTI.

Sumado a lo anterior, también se reconoció que la violencia en Colombia ha afectado de manera diferente a hombres, mujeres y a personas con identidades de género diversas, así como su relación con desigualdades históricas. Cabe recordar que en el marco del conflicto armado las mujeres y la población LGTBI han sido víctimas de variedad de tipos de violencias. Por ejemplo, a septiembre de 2016, en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para Atención y Reparación Integral de las Víctimas[8], se reportan como hechos victimizantes en población LGTBI: desplazamiento forzado (1.607 casos), amenazas (338 casos), homicidio (101 casos) y delitos contra la libertad y la integridad sexual (84 casos). En el caso de las mujeres se registra que 3.541.992 mujeres han sido víctimas de desplazamiento, 451.134 de homicidios, 162.761 de amenazas y 14.573 de delitos contra la libertad y la integridad sexual.

Según datos de Medicina Legal, la violencia sexual, cuyas víctimas mujeres constituyen en promedio un 85% de los casos, ha incrementado

en los últimos 10 años al pasar de 17.912 casos en 2004 a 21.115 en 2014. En el caso de la violencia contra población LGBTI, los datos de Colombia Diversa (Organización nacional LGBTI) muestran que entre 2006 y 2014, los homicidios tuvieron un pico en 2010 y 2011, con 172 y 119 hechos respectivamente. Los datos de violencia policial registraron un incremento del 50% entre 2013 y 2014, al pasar de 79 a 143 hechos.

Como se puede ver, en Colombia las violencias basadas en género no han sido de poca monta, por lo que era de esperarse que se le diera especial importancia durante las negociaciones de La Habana. Se suma, desde la perspectiva de los derechos de las mujeres, que existe un marco internacional que ha servido como base para impulsar cambios en nuestro país y de soporte para las reivindicaciones de las organizaciones de mujeres en pro del derecho a la igualdad. Ejemplo de esto son dos convenciones ratificadas por Colombia: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer[9] y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer[10].

Es más, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en la cual se reconoce como significativa la participación de las mujeres, así como la inclusión de la perspectiva de género en negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz en situaciones de postconflicto, cobra especial importancia para el proceso que vive Colombia. Es por esto que no se puede minimizar el hecho de que en 2013 hayan sido designadas dos mujeres como negociadoras plenipotenciarias y en septiembre de 2014 se haya creado la Subcomisión de Género en las negociaciones de La Habana.

En coherencia con el marco internacional y de protección de derechos de las mujeres, las leyes colombianas no sólo se refieren al principio de igualdad y al derecho de no ser discriminadas. Existen leyes que abordan de manera específica los derechos de las mujeres, como la Ley de mujer



Marcha LGBT en Colombia, 2013. Foto: Diego Cambiaso

rural (Ley 731 de 2002), que tiene como objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales; o la Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

En cuanto a políticas públicas, los planes de desarrollo nacional vienen incorporando desde 1994 la categoría de género para referirse a la equidad o a las violencias basadas en género, y en algunos casos para incluir estrategias en torno a la transversalización del enfoque de género en políticas públicas. De manera paralela a los desarrollos jurídicos a nivel nacional, se crearon secretarías y oficinas de género y/o de la mujer en gobernaciones y alcaldías, para la atención de violencias basadas en género y la protección de derechos con perspectiva de género, incluyendo población LGBTI y la respectiva implementación del marco jurídico descrito.

Desde la perspectiva de los derechos de la población LGBTI, también se ha desarrollado un marco jurídico para el reconocimiento y protección de sus derechos, aunque más recientemente. Hay que resaltar que desde 2011, la Corte Constitucional emitió dos órdenes significativas: exhortó al Congreso para que en el término de dos años regulara el tema de las uniones maritales de parejas del mismo sexo y ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia crear una política pública nacional para que las personas LGBTI pudieran materializar todos sus derechos. En este mismo año, el Congreso promulgó la Ley 1482 o “ley antidiscriminación” que se encargaría de tipificar, entre otras, la discriminación contra personas en razón de su orientación sexual e identidad de género[11].

De acuerdo con lo anterior, la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo Final con las Farc no es un asunto de última hora ni de intereses recientes. Detrás, hay años de trabajo y cualquier retroceso al renegociar lo pactado, sería una pérdida en el camino a la garantía efectiva de los derechos de las mujeres y de la población LGBTI. Lo mismo ocurriría de cara a relaciones equitativas como base de la convivencia, las garantías de no repetición y la reconciliación, ejes centrales de lo acordado en La Habana.

El Acuerdo Final no sólo mantiene y fortalece lo que ya se ha logrado en el país, sino que además se convierte en una oportunidad para avanzar, ya que incorpora acciones afirmativas y de reconocimiento a la particular afectación de mujeres y población LGBTI en el marco del conflicto armado, es decir, de cara al recrudecimiento de las violencias basadas en género en ese contexto.

Un asunto de derechos y de construcción de paz

La incorporación del enfoque de género en el Acuerdo final se materializa en acciones e iniciativas que son estructurales y estratégicas a la hora de garantizar derechos como los siguientes:

- Acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones.

- Garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas con identidad sexual diversa del sector rural.
- Promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos.
- Medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres.
- Acceso a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición.
- Reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetas políticas.
- Gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y movimientos LGTBI para su participación política y social, y sistemas de información desagregados.

Sin entrar en un análisis exhaustivo de cada uno de estos puntos, lo que resulta importante es que, contrario a lo que han sustentado líderes de la campaña por el 'No', el enfoque de género busca recoger las iniciativas que durante décadas han desarrollado organizaciones de mujeres y LGBTI para hacerlas parte del proceso de paz. Nada más alejado de la realidad afirmar que se trata de una imposición de valores o transformación del modelo de familia, así como de un documento dedicado a la innovación conceptual y académica sobre el género.

No se puede perder de vista que a través de argumentos infundados sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo Final se lograron resultados en dos grandes escenarios: por un lado, atraer de manera masiva votos por el No; y por otro, abrir la puerta para justificar un retroceso en los avances jurídicos avalados por la Corte Constitucional.

El debate tergiversó la incorporación del enfoque de género en el acuerdo de paz y desvió la atención de la opinión pública hacia la supuesta

“ideología de género”, invisibilizando un tema prioritario de derechos humanos en Colombia como lo es la reparación por las afectaciones particulares que tuvo el conflicto armado en las mujeres y en la población LGBTI

Poner en juego los derechos de más de la mitad de las víctimas del conflicto armado en Colombia no es poca cosa y obliga a quienes lo están planteando a hacer propuestas más dignificantes y técnicas. Después de tanto alboroto resulta insuficiente decir que la solución es “purgar la ideología de género de los acuerdos de La Habana”[12].

La materialización del enfoque de género en el marco de lo pactado entre el Gobierno y las Farc, va a requerir de ajustes no sólo de cara a las nuevas instituciones que se crearían si se implementan los Acuerdos o a las características de la misma oferta institucional, sino también a la transformación de discursos y prácticas ejercidas por actores encargados de garantizar los derechos de las mujeres y de la población LGBTI. Ejemplos de ello son el lenguaje patriarcal, sexista, machista o las barreras de acceso basadas en el género que han permeado a la institucionalidad colombiana. A esto se suma el rol de las mujeres, de la población LGBTI y de sus respectivas organizaciones en ese proceso de cambio social e institucional.

El enfoque de género como principio orientador de los Acuerdos de paz, avalado y reconocido entre otros por la comunidad internacional y Naciones Unidas, es un imperativo en la construcción de paz en el país, por lo que el debate moral y religioso no puede sobreponerse a los avances en el reconocimiento del ejercicio ciudadano y la garantía de derechos. Es importante no perder de vista que el enfoque de género sigue siendo un medio para que la construcción de la paz en Colombia de paso a relaciones incluyentes basadas en la igualdad.

Referencias

[1] Agradecemos a Elizabeth Reyes, coordinadora del área de comunicaciones de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), por la revisión y edición de este texto, y a Eduardo Álvarez-Vanegas, coordinador del área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz de la FIP, por la lectura y comentarios hechos a las primeras versiones de este escrito.

[2] Humberto De la Calle habla sobre inclusión del enfoque de género en los acuerdos de paz: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/humberto-calle-habla-sobre-inclusion-enfoque-genero-acuerdos-paz.aspx>

[3] Entre otros autores vale la pena mencionar a Gayle Rubin, quien definió al género como un sistema de relaciones sociales (Rubin, Gayle, *El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo*. Nueva Antropología 1986, VIII (noviembre)). De igual forma, los trabajos de la historiadora Joan Scott en torno al género como una categoría de análisis histórico (Scott, J. (2008). *Género e historia*. México: Fondo de Cultura Económica).

[4] Esta cartilla fue elaborada a partir del ordenamiento emitido por la Corte Constitucional en la sentencia T-478 de 2015, en la que exige la renovación de los manuales de convivencia escolar incorporando acciones anti discriminatorias de la orientación sexual e identidad de género. Lo anterior en coherencia con la normatividad existente en la ley 1620 de 2013 (Sistema Nacional de Convivencia Escolar) que menciona como lineamiento para la convivencia escolar el reconocimiento, respeto y valoración de la dignidad propia y ajena sin discriminación por razones de género, orientación o identidad sexual.

[5] Por ejemplo, desde los primeros meses de 2016 la congresista Viviane Morales (Partido Liberal) ha promovido un proyecto de referendo para impedir la adopción por parte de parejas del mismo sexo, propuesta que fue aprobada en primer debate en el Congreso en septiembre de 2016.

[6] Consejo Pontificio para la Familia. “La familia escuela de humanidad

y vida cristiana”. Conferencia del Cardenal Ennio Antonelli, Presidente del Consejo Pontificio para la Familia. 2009.

[7] “Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos”. Capítulo: Equidad de género. Pág. 443. El subrayado es nuestro.

[8] El Registro Único de Víctimas es la fuente oficial de información contiene información de víctimas y hechos victimizantes desde 1985, además incorpora datos de todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

[9] Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979. Fue suscrita por Colombia el 17 de julio de 1980, aprobada mediante la ley 051 de 1981 y reglamentada por el Decreto 1398 de 1990.

[10] Adoptada en 1994. Fue aprobada por Colombia por medio de la Ley 248 de 1995.

[11] Aunque la ley no establece la identidad de género explícitamente, la Corte Constitucional ha interpretado que cuando se habla de orientación sexual se está incluyendo la identidad de género.

[12] Palabras del exprocurador Alejandro Ordoñez tras su encuentro con el Presidente Juan Manuel Santos el 11 de octubre de 2016.

Génica Mazzoldi is a researcher at the Fundación Ideas para la Paz (FIP) and a psychologist at the National University of Colombia where she works on the rights of victims of armed conflicts, women's rights and forced displacement.

Irina Cuesta is a researcher at the Fundación Ideas para la Paz (FIP) and a sociologist at the Universidad del Valle in Cali, Colombia,.

Eduardo Álvarez-Vanegas is the coordinator of the Conflict Dynamics and Peace Negotiations Division of the Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Desvinculando niños de las FARC

Las imágenes de ‘niños soldados’ son pertinentes recordatorios de los horrores de la guerra. Desmovilizar a estas víctimas del conflicto civil en Colombia significa más que establecer un programa de reintegración. Se trata de una transformación completa de sus relaciones con las comunidades a las que vuelven.

por Paola Gonzalez Cepero, el 6 de junio, 2016

En las últimas semanas, los medios de comunicación, analistas y expertos no han parado de hablar de los retos que se aproximan con la desvinculación de los niños de las FARC- EP. Esto se ha dado en el marco del comunicado conjunto que emitió la Mesa de Conversaciones el pasado 15 de mayo. En éste se señala el acuerdo sobre la salida de los menores de 15 años de los campamentos de esta guerrilla y el compromiso de elaborar una hoja de ruta para la desvinculación de todos los demás niños y desarrollar un programa integral de atención.

Sin duda y aun cuando existen retos innumerables para que este proceso sea exitoso, es una oportunidad que no debe perderse de vista. La Mesa Técnica, instalada el 19 de mayo, encargada de la elaboración del protocolo para la salida de los menores de 15 años de los campamentos, del plan transitorio de acogida y de la propuesta de programa de atención, deberá jugar un papel fundamental para velar que los principios rectores en materia de derechos de la niñez verdaderamente se cumplan.

Tarea pendiente 1: Conocer la cifra total de niños que serán desvinculados de las filas de las FARC

En Colombia se desconoce cuántos niños hacen o han hecho parte de los grupos armados ilegales. Esto obedece, en buena medida, a la poca visibilización de la problemática y a la voluntad política de las partes cuando se sientan a “negociar la paz”. Aun cuando hay grandes esfuerzos de organizaciones internacionales y entidades del Estado por llevar

a la escena pública esta realidad, el tema aún genera mella, especialmente por los errores cometidos en el pasado.

Las cifras del Observatorio del Bienestar de la Niñez del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), muestran que desde 1999 a 31 de marzo de 2016, 5.969[1] menores de edad han sido atendidos por el programa de Atención Especializada para el restablecimiento de derechos a los niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas de reclutamiento ilícito. De este universo, las FARC es el grupo armado ilegal del que se desvincula el mayor porcentaje de niños y niñas, con el 60% (3.607 NNA), hecho que amerita un mayor compromiso de este grupo para que entregue toda la información disponible de todos los menores de edad que hacen parte de sus filas. La cifra de 21 menores de 15 años para entregar de manera inmediata que dio 'Iván Márquez' desestima la magnitud del fenómeno. El país está a la espera de saber cuantos menores de 18 años están en poder de las FARC para seguir dibujando el panorama de la afectación de la niñez en el conflicto armado colombiano.

Por otro lado, y de acuerdo con cifras entregadas por la Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía (Dinac), más de 11.500 niños y niñas habrían sido reclutados por las FARC entre 1975 y 2014, en el marco de una política sistemática de inclusión de nuevos combatientes, siendo el periodo de la llamada Zona de Distensión el pico más alto de reclutamiento de menores de edad para incrementar el pie de fuerza. Las fuentes analizadas para dar este dato fueron los estatutos de las FARC, los computadores incautados a diferentes líderes de este grupo, dispositivos USB y los documentos de la 3ª y 7ª Conferencia, entre otros[2]. Finalmente, la Fiscalía asegura que el Secretariado de las FARC, con sus 7 comandantes y los 32 jefes de frente y bloques regionales son responsables de reclutamiento forzado, estipulado como crimen de guerra[3].

El desconocimiento y la disparidad en las cifras, impone mayores retos institucionales, no sólo para atender a la población que está próxima a desvincularse, sino para caracterizar el fenómeno y proponer recomendaciones mas acertadas a las necesidades de esta población.

Tarea pendiente 2: Garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes para disminuir el riesgo de reclutamiento y utilización

Ésta que es la perspectiva de trabajo en la que se basa el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social sobre Prevención de Reclutamiento y Utilización de niños, niñas y adolescentes, ofrece una visión más amplia frente a esta problemática. Un gran número de niños, niñas y adolescentes que fueron reclutados presentan una constante vulneración a sus derechos debido a los factores de riesgo que están presentes en sus contextos familiares, comunitarios y regionales.

De acuerdo con este documento, algunas de las situaciones que aumentan el riesgo de reclutamiento y de utilización de la población menor de 18 años son: i) presencia o tránsito de grupos organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados; ii) presencia de economías y actividades ilegales (iii) altos índices de violencia sexual e intrafamiliar contra niños y niñas; iv) regiones deprimidas por bajos índices económicos y altos índices de marginalidad social, entre otros.

Es necesario entender que existen condiciones de vulnerabilidad que hacen ineludible una respuesta integral del Estado, las comunidades y las familias en los territorios. Algunos de los contextos en los que los niños y niñas colombianos habitan, no son apropiados para alejarlos del conflicto armado. La disminución de los factores de riesgo y el fortalecimiento de entornos y redes de protección serán indispensables para garantizar y promover los derechos de la niñez.

Tarea pendiente 3: No olvidar las lecciones del pasado

Durante el proceso de desmovilización de las autodefensas no se reportaron ni entregaron la totalidad de NNA que se encontraban en esta estructura armada. Varios de estos niños fueron enviados a sus hogares, sin que mediara el restablecimiento de sus derechos ni un proceso de reparación por parte de las entidades responsables.

De acuerdo a las cifras del ICBF, 963[4] (3%) niños fueron desvinculados

de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) durante los años 2003 y 2006, cifra muy baja si se calcula que 31.671 integrantes de esta organización se desmovilizaron. Organizaciones como Human Rights Watch[5] afirman que las autodefensas tenían alrededor del 20% de menores de edad en sus filas, lo cual sugiere que fueron muy pocos los menores que pertenecían a este grupo que pudieron ingresar a la ruta de atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Para mitigar esta situación, y en cumplimiento del mandato otorgado por el Consejo de Seguridad de la ONU, específicamente a la comisión de verificación de una eventual dejación de las armas y un cese al fuego bilateral, deben acordarse mecanismos de verificación y seguimiento de una efectiva desvinculación de todos los niños y niñas de las FARC.

Experiencias Internacionales

Según el Instituto de Estudios Internacionales de Paz Kroc[6], solamente en cinco países (Burundi, Liberia, Sudán, Nepal y Sudáfrica) se incluyeron de forma expresa y específica la perspectiva de niñez en los acuerdos para la terminación de conflictos armados. Aun cuando este tema se incluyó, la implementación de los acuerdos no cumplió su objetivo frente a esta problemática.

Por ejemplo, en el Acuerdo de Paz y Reconciliación Arusha para Burundi, firmado el 28 de agosto de 2000, se explicita la necesidad de promover el cuidado, bienestar, salud y seguridad física de todos los niños, prestando atención a la protección ante el maltrato, abuso, explotación y utilización directa en los conflictos armados. En 2003, el Gobierno de Transición, junto con UNICEF, comenzó la desvinculación de los NNA que hacían parte de las estructuras armadas; a diciembre de 2004, 2.261 niños se habían desvinculado y reintegrado a sus familias y comunidades. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos por integrar este tema en el acuerdo final, en 2006 - cuatro años después de la firma -, el Secretario General de la ONU pidió al gobierno de Burundi trabajar de inmediato para poner fin a las violaciones persistentes, matanzas, detenciones y reclutamiento de los niños que aun cuando habían sido puestos en libertad

y devueltos a sus familias, seguían sufriendo los vejámenes de la guerra.

Para el caso de Liberia, el Acuerdo de Paz de Accra, firmado el 18 de agosto de 2003, mencionaba que el Gobierno Nacional de Transición debería diseñar e implementar un programa para la rehabilitación de víctimas de la guerra (niños, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad), prestando especial atención a la cuestión de los niños desvinculados. Alrededor de 15.000 niños fueron reclutados por las diferentes facciones armadas que participaban en el conflicto. Por la magnitud de este problema, el acuerdo plasmó la necesidad de movilizar recursos de la comunidad internacional, en especial de UNICEF, el Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño y otros organismos competentes, para hacer frente a las necesidades especiales de desvinculación y reintegración. No obstante, y a pesar de que en los acuerdos estaba señalado un trato diferencial, los NNA desvinculados participaron en el mismo programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) que los adultos ex combatientes[7], aumentando los problemas para el restablecimiento de sus derechos.

Estos ejemplos demuestran a lo que se podrían enfrentar los niños desvinculados de las FARC. Aun cuando se haga el esfuerzo de vincular el tema en los acuerdos de paz, es necesario tener en cuenta la magnitud de los retos a los que se enfrentan no sólo las entidades competentes en la materia, sino la sociedad en general. No basta con establecer un programa de reintegración solo para los desmovilizados o un programa especial de atención para los niños que salgan de esta guerrilla; es urgente empezar a pensar que los niños y niñas desvinculados son una parte fundamental de la construcción de escenarios de paz y reconciliación en los territorios.

¿Qué se puede hacer?

El trabajo venidero es una oportunidad para que el Gobierno Nacional y las FARC, y ahora la Mesa Técnica, reflexionen sobre la percepción que se tiene, desde la institucionalidad y el grupo armado, sobre la niñez desvinculada y se tomen decisiones sobre:

1. Los espacios institucionales y comunitarios que deben dar cabida de manera equitativa aquellos niños desvinculados de todos los grupos armados ilegales.
2. La responsabilidad de las entidades gubernamentales, las familias y las comunidades de establecer entornos protectores e integrarlos de manera digna a la sociedad.
3. Las medidas que se deben adoptar para garantizar la seguridad, el restablecimiento de derechos y la reparación integral como víctimas, especialmente para evitar que vuelvan a ser reclutados por otros grupos ilegales.

En cuanto a este último punto, y al revisar el acuerdo sobre las víctimas del conflicto, causa cierta frustración que no se hable de manera explícita de los menores de edad que se desvincularían de las filas de las FARC, aun cuando deben ser tratados como víctimas. El acuerdo hace referencia al enfoque diferencial y de género, remarcando las necesidades particulares de las mujeres y los niños y niñas víctimas del conflicto, pero de manera general. Pero este tema no puede quedar en interpretaciones: es necesario tener claridad sobre los protocolos de desvinculación, la ruta de atención y los mecanismos que garantizan el restablecimiento de derechos, entre otros.

La atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados es un deber del Estado. Sin embargo, bajo el principio de corresponsabilidad, la familia y la sociedad en general deben propender por el goce efectivo de sus derechos. Son varios los esfuerzos y llamados de atención que se han hecho desde diversos sectores a la hora de recomendar puntos específicos para trabajar el tema, no sólo en el marco de las negociaciones con las FARC, sino también en escenarios de construcción de paz.

La Defensoría del Pueblo, en su informe Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia, insta:

1. A los equipos negociadores, para que se establezcan, en el marco de la Mesa de Conversaciones, las condiciones, mecanismos y rutas de desmovilización, desvinculación, desarme y reintegración.
2. A las FARC, para que entregue a las instituciones responsables del Estado, todos los NNA menores de 18 años y que actualmente hacen parte de sus filas.
3. Al Gobierno, para que evite la invisibilidad de los NNA reclutados por esta guerrilla en el proceso de negociación y garantice la entrega de todos los menores de edad, para el restablecimiento de sus derechos. Asimismo, para que flexibilice la oferta institucional, de acuerdo a las condiciones necesarias para la entrega de los niños reclutados. Especialmente, para que la población desvinculada pueda desarrollar proyectos de vida que no se enmarquen única y exclusivamente en educación técnica o de emprendimiento, sino que puedan explorar y fortalecer la relaciones entre arte, cultura y paz en sus territorios.
4. A los medios de comunicación y entidades del Estado, para que establezcan medidas que eviten la re-victimización y estigmatización de los NNA desvinculados.

Estas son algunas líneas que plantea el informe y que son fundamentales a la hora de abordar el tema. Sin embargo, hay otras miradas que pueden complementar esta aproximación. Desde hace un tiempo, se viene hablando del concepto de reparación integradora, que considera al niño desvinculado como un ciudadano con derechos y responsabilidades y en constante formación. Esta mirada le da una connotación distinta a los procesos de reparación, pues deja de percibir a las víctimas como agentes pasivos y pone su atención en el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de agencia de estos individuos con miras a integrarse en sus territorios[8]. En este sentido, este proceso no sólo debe abordarse en su dimensión individual, sino también en la transformación de las relaciones entre los niños, niñas y adolescentes desvinculados y sus comunidades.

References

- [1] <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Observatorio1/datos/tablero1>
- [2] <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/las-farc-reclutaron-ilicitamente-a-11-556-menores-desde-1979-fiscal-e-jorge-perdomo/>
- [3] Los estándares nacionales e internacionales en la materia, estipulan que el reclutamiento es un crimen de guerra y puede ser penalizado por la Corte Penal Internacional. (CPI). En el año 2012, se efectuó un fallo histórico de la CPI al condenar a Thomas Lubanga Dyilo, jefe de la Unión de patriotas congoleños, por alistar y reclutar niños menores de 15 años y utilizarlos en enfrentamientos étnicos. Este tipo de sentencias sientan precedentes ante la protección de la infancia en el marco de conflictos armados y marcan hitos dentro del sistema de justicia penal internacional.
- [4] <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Observatorio1/datos/tablero1>
- [5] Human Rights Match. Aprenderás a no llorar. Niños combatientes en Colombia. Versión en español, Bogotá: Editorial Gente Nueva, 2004.
- [6] Ver Defensoría del Pueblo, Informe voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia, Noviembre 2014.
- [7] Mas delante UNICEF al ver esta problemática estableció un programa de reintegración para niños desvinculados basado en habilidades. Asimismo, y junto con la UNOPS ayudaron a reconstruir escuelas administradas por el gobierno en todo el país.
- [8] Para más detalle ver ICTJ, (Octubre 2014) Reparación integradora para niños, niñas y jóvenes víctimas de reclutamiento ilícito en Colombia

Paola González Cepero es investigadora de la Fundación Ideas para la Paz (FIP). Es politóloga de la Universidad Javeriana (Colombia), especialista en resolución de conflictos armados de la Universidad de los Andes (Colombia).

Sección 3

let mellEducación, descentralización y
participación ciudadana

TICs y participación ciudadana

Los experimentos políticos para encontrar nuevas formas de enriquecer la democracia y fomentar la participación ciudadana están cada vez más basados en el acceso de los ciudadanos a la tecnología. En Colombia, estos experimentos pueden desempeñar un papel importante en el proceso de paz en todo el país.

por Laura Ángel Macrina, el 9 de febrero, 2016

En los acuerdos preliminares que han sido alcanzados en La Habana, el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC han manifestado abiertamente su intención de promover la participación ciudadana en la construcción de la paz territorial. Los puntos hasta ahora acordados, referentes a la reforma rural integral, la participación política, la solución al problema de las drogas ilícitas y el tema de víctimas, ponen de presente la importancia del involucramiento ciudadano al reconocer que “la construcción de paz es [un] asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todos sin distinción” (Acuerdo General, 2012, pág. 1).

Dichos acuerdos contemplan la participación de las comunidades en asuntos que van desde la elaboración de planes y programas locales, como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, hasta la vigilancia, seguimiento y control de su efectivo cumplimiento, reconociendo en ella un complemento y un mecanismo de control del sistema de representación política y de la administración pública. En ese sentido, este proceso de paz abre una oportunidad para fortalecer la democracia a través del involucramiento directo de las comunidades en los procesos de gestión.

Sin embargo, aprovechar plenamente esa oportunidad y hacer honor a la intención manifestada en los acuerdos no será posible a menos que reconozcamos los desafíos que implica involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos en el mundo de hoy, y definamos esquemas de construcción de lo público acordes con esa realidad. Ello supone, entre otras

cosas, identificar los aportes de las innovaciones democráticas recientes para cerrar la brecha entre ciudadanía y Estado, en especial de aquellas que explotan el potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Los retos de la participación ciudadana en las democracias representativas

El mundo contemporáneo ha sido descrito como un lugar de relaciones fragmentadas, espacios públicos vacíos, lazos sociales flexibles e individuos celosos de sus propios tiempos y ritmos. Un lugar donde, según Ken Newton (2012), predominan formas más directas e individualizadas de participación, que se alejan de las estructuras formales y tradicionales, y donde los ciudadanos están menos dispuestos a invertir enormes cantidades de tiempo en discutir asuntos públicos o a comprometerse con su transformación, tal y como se promueve bajo los formatos actuales.

La disonancia entre este panorama y las estructuras rígidas de los sistemas políticos democráticos contribuye a lo que muchos expertos han diagnosticado como una democracia representativa en crisis. Los altos niveles de abstención electoral, la baja confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, la disminución en la pertenencia a organizaciones y la apatía frente a lo público ayudan a confirmar y difundir la idea de una democracia desgastada, en la que la brecha entre gobierno y ciudadanía se hace cada vez más grande.

Datos como los publicados por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y el Barómetro de Capital Social (Barcas) soportan estas afirmaciones para el caso de Colombia. Según LAPOP, en el 2014 sólo el 9,6% de la población confirmó haber asistido a una reunión municipal en los doce meses previos a la encuesta, y el nivel promedio de confianza en los gobiernos locales obtuvo un puntaje entre 40,1 y 45 en una escala de 0 a 100.

En materia de participación cívica, por ejemplo, entre el 2005 y el 2011 el Barcas revela una disminución en el porcentaje de ciudadanos vin-

culados a actividades voluntarias y una caída en la pertenencia a organizaciones seculares, especialmente agrarias y campesinas. Así mismo, la participación política registra una baja derivada del menor involucramiento ciudadano en espacios como los consejos de desarrollo rural, las veedurías ciudadanas, los cabildos abiertos y los consejos territoriales de planeación.

En respuesta a esta situación, los proyectos de modernización y transformación del Estado emprendidos por algunos países de occidente le han apostado, entre otras cosas, a la promoción y el fortalecimiento de la participación directa de la ciudadanía en la esfera pública. Sin embargo, asumir ese desafío y reivindicar el lugar de las prácticas democráticas en la vida cotidiana requiere en primer lugar superar la noción de la participación ciudadana presencial, comprometedora, puramente deliberativa, altamente informada y compleja, que es capaz de vincular a ciudadanos que se suponen motivados. En este sentido, parece importante pensar en formas de involucramiento más prácticas, menos costosas y complejas, más conectadas con los retos de las instituciones públicas, y más claras y transparentes en sus propósitos y alcances.

Las TIC en la transformación de las formas de relacionamiento entre Estado y ciudadanía

Las TIC han transformado las dinámicas de relacionamiento entre los individuos en la vida cotidiana, por lo que no sorprende que sean pensadas también como una vía para modificar la relación de los ciudadanos con sus gobiernos y sus instituciones. Expertos en el tema, como Archon Fung, han encontrado que al abrir nuevos canales de comunicación, su uso en este ámbito puede transformar la manera como los ciudadanos inciden en la esfera pública y la forma en que interactúan entre sí, con las organizaciones que los representan y con sus gobernantes e instituciones públicas.

A pesar de la poca evaluación que se ha hecho sobre los efectos del uso de estas herramientas en el fomento del involucramiento ciudadano, es

claro que tienen el potencial para alterar las dinámicas de relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía. Lo anterior, en tanto afectan el balance de poder entre las partes, al hacer a los ciudadanos menos dependientes de los canales institucionales para expresar su voz y darles la posibilidad de jugar un rol más activo y directo en la esfera pública.

Las TIC abren nuevos canales de comunicación y acceso a la información, reducen las limitaciones espacio temporales de la interacción presencial, modifican los requisitos de capital social, facilitan el contacto entre individuos desconocidos y distantes, y permiten formas diversas de expresión de opiniones y manifestación de preferencias.

Los presupuestos participativos digitales de los ayuntamientos de Belo Horizonte y Rio Grande do Sul en Brasil, el sistema de seguimiento y monitoreo del Banco Mundial a través de mensajes de texto Ontrack, utilizado en Bolivia, Uganda, Tanzania y Nepal, los procesos deliberativos en línea promovidos por gobiernos locales en Alemania e Italia, el uso de juegos de rol 3D para el desarrollo de ejercicios de planeación y



Clase rural en Antioquia, un departamento en el noroccidente de Colombia. Foto: Brujo grasa / Wikimedia Commons

renovación urbana en Estados Unidos, y las iniciativas gubernamentales de crowdsourcing como el Peer-to-Patent Project, son algunos ejemplos del uso de las TIC en el marco de este tipo de procesos.

Participación ciudadana, TIC y construcción de paz

La superación de más de cincuenta años de conflicto armado, el logro de la reconciliación nacional y la prevención de nuevos ciclos de violencia implican reconocer y abordar los efectos que estos fenómenos han tenido sobre nuestra cultura, y hacer una apuesta decidida por emprender un proceso de transformación profundo de nuestras formas de relacionamiento social.

Las plataformas digitales, las aplicaciones móviles y en general los distintos canales de comunicación, que habilitan tanto el acceso a información como la interacción de doble vía, permiten a los ciudadanos conocer, dialogar e interactuar con otras visiones de mundo. El conflicto afectó la posibilidad de diálogo entre diferentes, por lo que parte del reto de construcción de paz y de la participación es abrir y posibilitar espacios que contribuyan al reconocimiento de las diferencias y a la identificación de puntos tanto de convergencia como de divergencia en el marco de procesos de construcción colectiva.

En ese sentido, la puesta en marcha de escenarios digitales puede ser una vía interesante para promover el encuentro inicial entre grupos, personas o actores que, por su historia de conflicto y por las representaciones mutuas que se derivan de él, puedan estar renuentes a iniciar procesos de interacción en el marco de escenarios presenciales de participación. Juegos virtuales de rol como Participatory Chinatown, ejemplifican la manera como la tecnología contribuye al fortalecimiento del razonamiento empático y a la modificación de preferencias iniciales en favor del bienestar colectivo.

The challenges

Si bien en el diseño de estrategias y espacios que promuevan el involucramiento de la ciudadanía no se puede ignorar el lugar de las herramientas digitales, este tampoco puede transcurrir sobre la base de falsos preceptos o miradas ingenuas. A continuación se mencionan tres elementos calve a tener en cuenta para el caso de Colombia:

1. Transformaciones institucionales

Una de las principales razones para el desencanto con los espacios de participación es la baja incidencia que tienen las interacciones entre ciudadanía y Estado, aspecto que depende menos de las herramientas digitales y de la innovación tecnológica y más del diseño de sistemas de gestión pública capaces de dar respuestas de calidad a las demandas ciudadanas. Activar procesos de participación efectivos y de calidad, bien sea en escenarios presenciales o virtuales, requiere que el gobierno sea claro frente a la forma como los insumos derivados de estos procesos contribuirán a la toma de decisiones.

En esta vía es necesario también avanzar en la incorporación de la participación ciudadana como elemento esencial del *modus operandi* de las agencias gubernamentales y difundir en ellas la noción de que la participación es funcional y de que es una forma efectiva y legítima de trabajar en la construcción de lo público.

2. Inclusión

Uno de los pocos estudios que se han realizado sobre el impacto de las TIC en el desarrollo de procesos participativos, elaborado por Tiago Peixoto, encuentra que estas herramientas no necesariamente promueven la inclusión de poblaciones vulnerables o tradicionalmente excluidas. Por el contrario, en los casos evaluados, dichas herramientas parecen ser más efectivas para la activación de segmentos tradicionalmente no participantes dentro de grupos que podrían ser clasificados como “privilegiados” (más educados, con niveles socioeconómicos más altos, etc.).

Esta consideración es importante, pues quiere decir que es necesario pensar en las TIC desde una perspectiva que incluye medios que van desde la radio y la televisión, hasta dispositivos más sofisticados como los teléfonos inteligentes. De lo contrario, el uso de las TIC para promover dinámicas de involucramiento ciudadano terminará por contribuir a la reproducción de las inequidades que se quieren transformar.

Así mismo, y desde la perspectiva de la coyuntura colombiana actual, resulta importante defender el argumento de que la construcción de paz no es solo responsabilidad de las poblaciones vulnerables. Las TIC son una opción para involucrar y enganchar a segmentos de la población que, a pesar de no ser los más afectados por el conflicto, tienen mucho que contribuir frente al reto colectivo que significa superar medio siglo de conflicto armado. Así mismo, es necesario pensar en la activación y movilización de dichos segmentos de cara al momento de refrendación de los acuerdos, el cual requerirá del apoyo masivo de la ciudadanía en general y no sólo de los habitantes de las zonas de conflicto.

3. Reconciliación

El uso de TIC tiene el potencial tanto de reivindicar como de neutralizar identidades y puede, dependiendo de sus alcances y mecanismos, contribuir a la construcción colectiva o a la polarización. En ese sentido, el criterio de la reconciliación tiene que atravesar los procesos de diseño de los espacios y mecanismos de interacción, tanto presenciales como virtuales.

La elección de la aproximación más adecuada dentro del espectro de posibles opciones, que van desde la apertura de espacios de interacción presencial que favorezcan el encuentro cara a cara entre actores, hasta la promoción de escenarios de interacción virtual con accesos restringidos y participantes anónimos, depende de las características del contexto, de los temas a ser tratados y de los actores que están siendo llamados a expresar su voz.

Por ejemplo, en lugares donde continua habiendo un alto riesgo de seguridad para algunos actores sociales, especialmente alrededor de los temas de restitución de tierras o reparación a víctimas, el uso de plataformas en las que se garantiza la protección de la identidad de los participantes puede ser útil en las fases de diagnóstico o priorización de alternativas. Lo anterior, en la medida en que las herramientas digitales se han mostrado útiles para la expresión libre de posturas y opiniones que no serían fácilmente comunicables en un espacio presencial.

Finalmente es importante anotar que la apertura de canales de interacción entre ciudadanía y Estado, e incluso entre las mismas comunidades, implica ante todo vencer el miedo al conflicto social y replantear el lugar de los ciudadanos en su resolución. Para ello es necesario empezar por descentralizar la discusión sobre la participación ciudadana y entablar un diálogo propositivo a nivel local que de luces sobre cómo hacer para que las herramientas digitales jueguen a favor de una mejor relación entre las comunidades y los gobiernos locales, agentes sobre quienes seguramente recaerán múltiples responsabilidades en la fase de implementación de acuerdos.

Laura Ángel Macrina es politóloga y especialista en economía de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Ha trabajado en el Departamento Nacional de Planeación, en Radio Televisión Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como investigadora en temas relacionados con seguridad ciudadana, participación y postconflicto.

De La Habana a las aulas

La educación, en el contexto de construcción de la paz, implica transformar las visiones del mundo que justifican la violencia– pero también debe proporcionar las herramientas críticas necesarias para entender la historia. Si así lo hace, Colombia puede crear una cultura del perdón y la reconciliación.

por Carolina Meza Botero, el 9 de marzo, 2016

Las negociaciones entre el estado y las FARC, y la posibilidad de la firma de un acuerdo – y, por consiguiente, de un postconflicto - nos han puesto a muchos en Colombia a soñar con un nuevo país. Para el logro de ese sueño, se pone a menudo en la educación gran parte de las esperanzas. Sin embargo, a la hora de plantear una ruta clara para la educación de cara al postconflicto, surgen más dudas que respuestas. ¿Cómo puede aportar la educación a la salida negociada del conflicto y al logro de una paz estable y duradera para Colombia?

Las personas pasan en un aula de clases la mayor parte de su infancia, adolescencia y, sobre todo en países desarrollados, hasta de su temprana adultez. Es por esto, que todo lo que acontece en las escuelas juega un papel definitivo en la aculturación de las futuras generaciones. La tarea de construir un país en paz pasa por la revisión de diversas formas de violencia cultural, entendida, siguiendo a Galtung (1990), como todas esas formas de relacionarnos que han ayudado a mantener vivo el conflicto. En este sentido, cualquier esfuerzo de construcción de paz debe incluir al sector educativo como palanca para las transformaciones culturales que necesita el país de cara a la firma de los acuerdos de paz. Acá algunas ideas que nacen del trabajo cercano con muchos centros educativos en Colombia.

Un primer aporte del sector educativo, definitivo e inmediato, se relaciona con ayudarnos a creer en que una salida negociada al conflicto es la

mejor vía para construir un país en paz. A pesar de que muchas personas ven en la salida negociada la mejor opción, en el país existen amplios sentimientos de desconfianza frente a ambos negociadores, las FARC y el Gobierno, sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz. Esto se debe en parte a una larga historia de incumplimiento de acuerdos de parte de ambos actores, pero también a un gran desconocimiento sobre el proceso y sobre lo que se está negociando; confusiones que han sido reforzadas por aquellos sectores de la sociedad que se oponen al proceso. Adicionalmente, para muchos colombianos éste es un proceso hecho por el Gobierno, que en esa medida debe ser sacado adelante por él mismo. Esto se traduce en un bajo empoderamiento local y ciudadano frente a las muchas oportunidades que ofrece.

Las negociaciones entre el estado y las FARC, y la posibilidad de la firma de un acuerdo – y, por consiguiente, de un postconflicto - nos han puesto a muchos en Colombia a soñar con un nuevo país. Para el logro de ese sueño, se pone a menudo en la educación gran parte de las esperanzas. Sin embargo, a la hora de plantear una ruta clara para la educación de cara al postconflicto, surgen más dudas que respuestas. ¿Cómo puede aportar la educación a la salida negociada del conflicto y al logro de una paz estable y duradera para Colombia?

Las personas pasan en un aula de clases la mayor parte de su infancia, adolescencia y, sobre todo en países desarrollados, hasta de su temprana adultez. Es por esto, que todo lo que acontece en las escuelas juega un papel definitivo en la aculturación de las futuras generaciones. La tarea de construir un país en paz pasa por la revisión de diversas formas de violencia cultural, entendida, siguiendo a Galtung (1990), como todas esas formas de relacionarnos que han ayudado a mantener vivo el conflicto. En este sentido, cualquier esfuerzo de construcción de paz debe incluir al sector educativo como palanca para las transformaciones culturales que necesita el país de cara a la firma de los acuerdos de paz. Acá algunas ideas que nacen del trabajo cercano con muchos centros educativos en Colombia.

Un primer aporte del sector educativo, definitivo e inmediato, se relaciona con ayudarnos a creer en que una salida negociada al conflicto es la mejor vía para construir un país en paz. A pesar de que muchas personas ven en la salida negociada la mejor opción, en el país existen amplios sentimientos de desconfianza frente a ambos negociadores, las FARC y el Gobierno, sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz. Esto se debe en parte a una larga historia de incumplimiento de acuerdos de parte de ambos actores, pero también a un gran desconocimiento sobre el proceso y sobre lo que se está negociando; confusiones que han sido reforzadas por aquellos sectores de la sociedad que se oponen al proceso. Adicionalmente, para muchos colombianos éste es un proceso hecho por el Gobierno, que en esa medida debe ser sacado adelante por él mismo. Esto se traduce en un bajo empoderamiento local y ciudadano frente a las muchas oportunidades que ofrece.

El reto está en que los niños y jóvenes reciben este escepticismo, y lo procesan en forma de desconfianza hacia el Estado y la política, y sobre todo hacia el diálogo como vía para procesar los conflictos. No se trata de hacer proselitismo político en el aula, pero sí de hacer del aula un ágora de conversación sobre la actualidad nacional, en donde los avances en la negociación se pongan en debate, se reflexione sobre las implicaciones de los acuerdos para el país y, sobre todo, sobre los cambios que puede significar la firma para sus propias vidas. Pero el aporte debe ir más allá. Las instituciones educativas tienen en sus manos un gran ejemplo de resolución pacífica de conflictos, que hace parecer sencilla cualquier discusión cotidiana. ¿Si es posible frenar un conflicto que ha cobrado miles de vidas sentándose a dialogar, por qué no hacerlo en la casa o en el recreo frente conflictos menores? Por su parte, si optamos como sociedad por una vía armada, debemos reflexionar sobre el ejemplo que estamos dando a las futuras generaciones.

Las negociaciones de paz también han desafiado a los colombianos en su posibilidad de soñar y tener esperanza. Tantos años de conflicto y tantos intentos fallidos de paz han dejado una huella muy profunda en la ca-

pacidad de imaginar un país distinto. Esa capacidad tan fundamental para el cambio de las sociedades y para el logro de metas en la vida. Poder generar esperanzas positivas en los jóvenes frente al futuro del país, y permitirles soñar con que ellos pueden hacer cambios importantes en su entorno, desde sus pasiones y capacidades, es uno de los aportes más importantes que puede hacer el sistema educativo. Este aporte implica a su vez acompañar a niños, niñas, jóvenes y futuros profesionales a crear proyectos de vida en el marco de la legalidad y la paz, que aporten a la construcción del país renovado que soñamos. La educación debe ampliar las oportunidades de todos los colombianos, dando herramientas personales y profesionales que viabilicen los sueños, no solo individuales sino colectivos. Esto no puede lograrse solo con el esfuerzo del sector educativo, pues implica crear oportunidades reales, laborales y educativas, para todos los jóvenes del país.

Los países que han logrado salir airoso de conflictos bélicos complejos como el nuestro han incorporado a sus sistemas educativos la revisión crítica de su historia. “Comprender la historia para no repetirla” implica reconocer qué nos mantuvo unidos como país, y que nos llevó a los peores niveles de barbarie. La educación puede ayudar a generar una reflexión crítica del papel que todos hemos jugado en esa historia. No se trata de que los estudiantes se aprendan las fechas y nombres de las miles de masacres, sino de analizar con ellos las posibles causas y roles de diversos actores en el conflicto. También es importante revisar con ellos los casos de resistencia a la violencia y de construcción de paz de tantas personas y pueblos que nos muestran de todo lo que somos capaces como colombianos. Se trata de usar la enseñanza de la historia como plataforma para analizar el rol que pueden jugar los niños, niñas y jóvenes en la construcción de una vida cotidiana en paz y, en última instancia, de un nuevo capítulo en la historia de Colombia. Programas internacionales como el de Enfrentando a la historia y a nosotros mismos[1], deja importantes lecciones que pueden ayudar al sistema colombiano a reflexionar sobre mejores maneras de enseñar nuestro pasado, nuestro presente y nuestros futuros posibles.

El punto anterior se relaciona estrechamente con uno de los aportes, a mi juicio, más importantes que puede hacer el sistema educativo: la creación de una cultura del perdón y la reconciliación en las nuevas generaciones. El conflicto ha dejado a todos los colombianos heridos emocionalmente, hayan sido o no víctimas directas. Perdonar lo que ha pasado pasa por construir una nueva comprensión de los hechos que nos permita superar los impactos negativos que estos han tenido en nuestra vida. Se trata de ayudar a cicatrizar las heridas emocionales que ha dejado el conflicto, en nuestras formas de ver a los otros, de crear relaciones, de escuchar al diferente, de confiar en el otro y en las instituciones democráticas. Para Danesh (2008), las instituciones educativas pueden convertirse en espacios de sanación, cuando se vuelven espacios donde las personas hablan abiertamente sobre cómo los ha marcado el conflicto, pues en este proceso empiezan a descubrir que los propios dolores son compartidos, que la clara línea divisoria entre víctimas y victimarios no lo es tanto, y que los más llamados al perdón y a la reconciliación somos los adultos, para no pasar nuestros miedos, odios y resentimientos a las nuevas generaciones. Crear una cultura del perdón y la reconciliación en la escuela implica enseñar a niños, niñas y jóvenes a comprender sus emociones y manejarlas, ser empáticos y asertivos, y aprender a perdonar, pedir perdón y reparar.

En últimas, los centros educativos deben comprometerse con la formación de ciudadanos para la paz. Esto implica empezar a transformar los imaginarios que justifican la violencia, generar ambientes donde la solución pacífica de los conflictos sea la norma, y donde la diferencia coexista armónicamente. Martín Baró (1990), mártir de la guerra salvadoreña, decía que “la militarización de la vida social va generando una progresiva militarización de la mente”. En Colombia esto se evidencia en los aspectos más sutiles de nuestra cotidianidad. En la forma de solucionar los conflictos en la familia, en la pareja, en los contextos laborales, comunitarios y, claro, educativos. Se revela en nuestro lenguaje y en la forma de concebir como enemigos a los que piensan diferente. Es por esto que un gran reto para la escuela colombiana de hoy es desafiar esta cultura, y enseñar que podemos convivir de forma pacífica a pesar de las

diferencias. La educación debe servir para que los estudiantes aprendan rutas alternas a la violencia para dirimir conflictos.

También, la escuela debe permitir vivir en carne propia las ventajas de la democracia como vía para la construcción de acuerdos y condiciones de justicia para todos. Para ello, las instituciones educativas deben modelar con su ejemplo. Se aprende lo que se vive y se hace, no tanto lo que se escucha o memoriza. Por ello, lo más importante es aprender en la acción cómo se participa. Crear una cultura de paz es hacer una apuesta política por la no violencia y por la justicia, viendo en el diálogo y en la participación una vía para lograr mejores condiciones de vida para toda la comunidad.

El conflicto ha propagado prácticas de abuso contra diversos grupos poblacionales. La escuela puede jugar un papel decisivo en la desestructuración de los roles de género tradicionales, que la guerra ha reforzado. El conflicto ha dejado marcas profundas en la identidad de la nación, en aspectos como la relación de los colombianos con su historia, la de sus familias, municipios y regiones de origen. Se necesita formar a nuevas generaciones de colombianos que se sientan orgullosos de haber nacido acá. Esto pasa por reconocer los recursos y las experiencias de paz que nos han permitido mantenernos como país, pero también por hablar directamente de lo que se ha vivido, y en muchos casos no se ha querido ver; y por crear estrategias para la no repetición desde una educación emocional explícita.

Por último, la construcción de un país en paz implica también hacer de los espacios educativos entornos protectores para niños, niñas y jóvenes frente a futuras violencias, potenciales mercados ilegales y carreras de delincuencia. En los periodos posteriores a un conflicto las sociedades pasan por un tiempo de transición que puede traer igual o peores hechos de violencia, pues se crean grupos que aprovechan los vacíos de poder dejados por los grupos armados, hay grupos que al perder privilegios buscan vías de hecho para recuperarlos y existen otros que, llevados por sentimientos de impunidad o de venganza, buscan hacer justicia por su

propia mano. La escuela debe servir como un espacio de protección de futuros reclutamientos, haciendo de la escuela un remanso de paz y un espacio atractivo para familias, niños y jóvenes, donde valga la pena estar.

En conclusión, la educación debe ser una variable clave a considerar para el logro de los acuerdos y para la construcción de un país en paz. Los grandes cambios estructurales que se están acordando en La Habana se quedarán sin piso rápidamente, si no se emprende desde ya un gran proceso de transformación cultural. Las comunidades educativas deben y pueden jugar un papel protagónico en esto, en pro de la nueva Colombia que todos soñamos.

Referencias

[1] Ver www.facinghistory.org

Baró, M. (1990). Psicología social de la guerra. San Salvador: UCA Editores.

Danesh, H. B. (2008). Creating a Culture of Healing in Multiethnic Communities: An Integrative Approach to Prevention and Amelioration of Violence - Induced Conditions . Journal of Community Psychology, Vol. 36 (6), 814-832.

Galtung, J. (1990). Cultural Violence. Journal of Peace Research, Vol. 27, No. 3, 291-305.

Carolina Meza Botero es psicóloga y filósofa de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia), también es investigadora del área de Postconflicto y construcción de paz de la Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Paz territorial, descentralización y participación ciudadana

Una verdadera transformación de la Colombia rural está en el corazón de una paz duradera en el país. Pero esta descentralización del poder debe complementarse con una enriquecida participación ciudadana, y cumplir la promesa de la Constitución de 1991 que es acercar el Estado a sus ciudadanos.

por Paulo Tovar y Juan Mauricio Torres, el 13 de octubre 2016

El pasado 24 de agosto, después de casi cuatro años de negociaciones, los delegados del gobierno de Colombia y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) presentaron públicamente el texto del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de 297 páginas que cierra la confrontación armada entre el Estado y esta guerrilla, la más antigua y numerosa del país y del hemisferio occidental. Sabíamos por los borradores previamente publicados, que el Acuerdo no sólo incluye las orientaciones y medidas -con mayor o menor detalle- para el desarme, la desmovilización y reintegración de excombatientes, sino que también propone una serie de lineamientos de fondo (políticas, planes y profundas propuestas de cambios institucionales) para la transformación de un contexto que ha favorecido el conflicto armado. Entre suficiente evidencia, tal contexto se expresa en:

1. La brecha significativa de desarrollo entre el campo y las ciudades: según el informe de la Misión para la Transformación del Campo, las personas que viven en el campo son 2,5 veces más pobres que quienes viven en las zonas urbanas.
2. El vínculo nocivo entre política y armas en el país: de acuerdo a la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, más de 1.700 líderes políticos han sido asesinados en el marco del conflicto armado.

3. Las múltiples caras del fenómeno de las drogas ilícitas: de acuerdo con cifras del gobierno nacional, cerca de 64.500 familias viven de sembrar coca en Colombia, como resultado de la crítica situación de pobreza e informalidad en el campo.
4. La necesidad de reparar de manera integral a las víctimas del conflicto: el Registro Único de Víctimas reporta un total de 8.190.451 víctimas en el país.

Como elección estratégica para el abordaje de estas problemáticas, el gobierno nacional fue construyendo la noción de “paz territorial”, a través de la cual se pretende enviar el mensaje de que las reformas y políticas públicas contempladas en los puntos del Acuerdos deben contar con un renovado esfuerzo descentralizador y un llamado generalizado a la participación directa de la ciudadanía en la gestión de lo público. Sin embargo, la puesta en marcha de la paz territorial se suma al camino ya recorrido en materia de descentralización y participación ciudadana en el país, el cual plantea no pocos desafíos.

Para alcanzar una verdadera transformación de los territorios y lograr que los ciudadanos de las zonas rurales más afectadas por el conflicto tengan una vida digna, tal como lo estipula el artículo de 366 de la Constitución de 1991 y lo recoge de manera particular el primer punto sobre “Reforma Rural Integral”, una de las principales reformas para la implementación del Acuerdo Final tendrá que girar necesariamente alrededor del ordenamiento y la organización territorial.

A pesar de los logros asociados principalmente a la cobertura en algunos servicios públicos básicos, el modelo de descentralización en Colombia está agotado y se revela como insuficiente para la fase de construcción de paz en el país, que inicia con la firma y refrendación del Acuerdo.

Durante las últimas décadas, los gobiernos nacionales definieron sobre la marcha diversos mecanismos institucionales para regular el funcionamiento y la organización del Estado en el territorio nacional. A pesar de haber sido avalados por el Congreso de República, donde existe representación

regional, el balance de las anteriores fórmulas no ha contribuido a una clara y efectiva distribución de competencias y responsabilidades, ni a garantizar la autonomía de municipios y departamentos para la gestión de sus intereses. Por el contrario, ante la insuficiencia de los recursos propios, los mandatarios locales se ven obligados a comprender y navegar en estos complejos esquemas para intentar recaudar fondos públicos de acceso dispendioso y confuso, que muchas veces terminan siendo inexistentes.

Esta estructura compleja de organización y financiación territorial deberá no solo actualizarse y armonizarse, sino volcarse hacia las condiciones y realidades de los entes territoriales de manera diferenciada, considerando no solo la extensión territorial y población del municipio, sino su densidad, ruralidad, debilidad institucional e intensidad en la afectación como resultado del conflicto armado interno. A este respecto, el actual Plan Nacional de Desarrollo-PND esboza una primera intención –a pesar de su espíritu centralista– dirigida a este propósito, con la creación del Programa Nacional de Delegación de Competencias.

Siguiendo con el proceso de planeación, a pesar de que las normas de planeación resaltan criterios de participación activa de las entidades territoriales en el proceso de elaboración del Plan Nacional, la tendencia reiterada del nivel nacional consiste en priorizar la agenda sectorial sobre las necesidades emanadas desde los territorios. Por ejemplo, aunque el actual PND cuenta con un capítulo denominado “Estrategia territorial”, este no se refiere a una apuesta por la descentralización o fórmula rescate la autonomía de los entes territoriales, sino a una serie programas o proyectos regionales definidos y coordinados desde el Bogotá.

En el postconflicto, alcaldes y gobernadores no pueden seguir siendo convidados de piedra o simples espectadores de la acción pública en el territorio, por el simple hecho de no contar con los recursos suficientes para desarrollar determinadas competencias y funciones, asignadas de manera irresponsable desde el Congreso, sin los recursos correspondientes, irrespetando el artículo 356 de la Constitución, el cual señala que “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los

recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

En otro orden de ideas, la estrategia de llevar el Estado de manera desconcentrada al territorio a través de agencias, programas o unidades administrativas especiales ha sido ampliamente desarrollada en el pasado y ha arrojado varias lecciones que deberán ser tenidas en cuenta para el escenario que se avecina: el Acuerdo plantea una serie de planes, procesos y espacios de coordinación que tienen que ser resultado de una construcción conjunta entre comunidades y autoridades públicas, incluidas las municipales y departamentales. Como bien lo afirmó el Alto Comisionado para la Paz en el 2014, “el modelo centralista, en el que los funcionarios aterrizan como marcianos entre las comunidades para “traer al Estado”, se quedó sin aire”.

La implementación de los acuerdos obliga a un nuevo relacionamiento y arreglos institucionales claros entre la Nación, los municipios y departamentos, en donde se fortalezca institucionalmente a las autoridades territoriales, se legitime sus planes de desarrollo local y no se desconozcan los canales de comunicación existentes entre la administración local y la comunidad.

Llegó el momento de repensar el funcionamiento del Estado y de reconstruir la relación entre este y los ciudadanos; entendiendo al Estado no solo como la Nación o el Estado central, sino a los entes territoriales como entidades que lo constituyen y representan en las regiones.

Sin dejar de lado que el concepto de Estado se remite igualmente a todos los colombianos, desde la perspectiva de la participación ciudadana, es de esperar que un esfuerzo descentralizador conlleve a una mejor interacción entre las autoridades locales y los habitantes de cada territorio. Distintos trabajos de la Fundación Ideas para la Paz-FIP, nos han llevado a constatar la existencia de un vibrante entramado de líderes y organizaciones de base en las regiones profundamente afectadas por el conflicto armado. Dentro de este movimiento social y comunitario, por ejemplo, contamos con organizaciones tan robustas como la Ruta pacífica de las Mujeres (1996), los Programas de Desarrollo y Paz (1995), o

el Sindicato de Trabajadores Agrícolas en el Sumapaz (1960). Estas organizaciones, junto con muchas otras, han impulsado apuestas de resistencia al conflicto armado y han elaborado una serie de visiones, planes y proyectos para la permanencia de las comunidades en sus territorios.

Sin duda, los liderazgos y organizaciones mencionados no representan la totalidad de intereses y posturas de las regiones; sus propuestas, además, pueden ser imprecisas en lo técnico o en lo financiero, pero en todo caso dan cuenta de respuestas sentidas y reflexiones sinceras por parte de quienes vivieron de manera directa los estragos de la violencia armada.

Resulta indispensable, por lo tanto, que bajo el enfoque de paz territorial se adopte el propósito de mejorar la interlocución entre este tipo de iniciativas y las autoridades municipales y departamentales; esa interlocución es la esencia de una participación ciudadana -y del funcionamiento de un Estado- eficaz y de calidad. No se trata de entregar un cheque en blanco a los discursos y apuestas de las organizaciones sociales; más bien proponemos buscar los arreglos para: primero, contribuir a que las autoridades territoriales reconozcan las trayectorias y los procesos de sus comunidades. Segundo, contar con la disposición de autoridades y comunidades para aprender de su interacción en escenarios de participación. Tercero, aumentar las capacidades para que la institucionalidad local pueda dar respuesta a las necesidades expresadas en estos escenarios.

Continuar con el esquema actual de participación no favorece ninguno de los tres aspectos planteados. Por una parte, las instancias de participación local, tal y como las tenemos hoy dispuestas, no son espacios en los que las autoridades locales y comunidades logren dialogar y definir rutas de respuesta a las necesidades del territorio. Por otra, el nivel departamental difícilmente logra desarrollar procesos efectivos de participación en el nivel local. Finalmente, cuando las comunidades, desilusionadas de la incapacidad o invisibilidad de los gobiernos territoriales, buscan respuestas a sus problemas en el gobierno nacional, difícilmente encuentran reconocimiento a sus trayectorias o la disposición para lograr aprendizajes conjuntos.

Veamos lo anterior con un poco más de detalle. Existe en el país una multiplicidad de instancias de participación (por lo general expresadas en comités), que no reconocen las diferencias territoriales. Estas instancias, creadas por leyes nacionales, son recibidas por los funcionarios locales como tareas extra, y por las comunidades como escenarios insustanciales donde, a lo sumo, se formalizan decisiones preestablecidas. Las autoridades del orden nacional no se han preocupado, salvo contadas excepciones, por evaluar la funcionalidad de las instancias mencionadas, ni por impulsar procesos de economía de espacios de participación, o por colaborar para que exista una sintonía entre estas instancias y las particularidades del territorio. Ante la inocuidad de las instancias de participación, las comunidades tienden a buscar en el gobierno nacional la solución a los problemas locales, bien sea acudiendo a instancias nacionales o a mecanismos participativos por fuera de los canales institucionales, como marchas y bloqueos. Recientemente hemos visto la activación de diferentes “mesas” donde representantes del gobierno nacional se sientan con líderes u organizaciones locales. Si bien hay buenas intenciones en estos acercamientos, son escenarios esporádicos que las más de las veces parten del desconocimiento y la desconfianza. Por lo que resulta en extremo complejo el que las autoridades del orden nacional logren reconocer la trayectoria y los procesos de cada comunidad o generar aprendizajes significativos en esta interacción.

Se requiere un nuevo esquema, insistimos, en el que las autoridades territoriales en desarrollo de su autonomía, impulsen y se comprometan con una mejor interlocución con las comunidades; reconociendo su trayectoria, aprendiendo conjuntamente y materializando soluciones a los problemas locales; por supuesto, con el apoyo técnico y financiero de un nivel central orientado a la colaboración, y no a la suplantación o a la creación de nuevas cargas para los gobiernos territoriales.

Que la terminación del conflicto armado entre el gobierno y las FARC-EP, sea entonces la oportunidad de reencaminar las agendas complementarias de descentralización y participación ciudadana, como contribución a la construcción de una paz estable y duradera! Y de paso alcanzar los propósitos de la Constitución del 91 de acercar el Estado a los ciudada-

nos, estimular la participación ciudadana en las decisiones locales, haciendo más transparente la gestión, y mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios.

References

- [1] Artículo 366. El bienestar general y mejorar la calidad de vida de la población son finalidades sociales del estado. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento y agua potable será un objetivo fundamental de su actividad. Para ello, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación en los planes y presupuestos de la nación y las entidades territoriales.
- [2] Sistema de participación general - programa de pequeñas donaciones (transferencias desde el nivel nacional a las autoridades locales), sistema General de Royalties, presupuesto de inversión del gobierno nacional para las regiones, entre otros.
- [3] Una situación que enfrentan todos los días los alcaldes y gobernadores, llenado de formularios, seguimiento y monitoreo para cada uno de los ministerios, el resultado de récipes del centro, haciendo caso omiso de la importancia y necesidad de un proceso real previo a generar capacidades en la área.
- [4]<http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Pagi-nas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>
- [5] Ley 1757 presenta una interesante oportunidad en este aspecto

Paulo Tovar is a sociologist at the Universidad Nacional de Colombia and a researcher in post-conflict peace building at the Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Juan Mauricio Torres is a professor of Government and International Relations at the Universidad Externado de Colombia and is a researcher at the Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Conclusiones

2016, año de la paz en Colombia

por Francesc Badia i Dalmases

2016 será recordado como el año en que Colombia logró poner fin a un conflicto sangriento y cruel, y en apariencia inacabable, que duró más de 50 años. Repasando el rol de los numerosos actores que intervinieron en las negociaciones, desde las delegaciones negociadoras de ambas partes y los garantes cubanos y noruegos, hasta los asesores internacionales y los foros y organizaciones de la sociedad civil, el proceso de negociación demostró una inusitada capacidad de atravesar enormes complejidades y entregar un acuerdo final, estableciendo el fin a un conflicto tan arraigado que aparecía, durante largos años y aún décadas, como prácticamente irresoluble.

Contempladas desde cierta distancia, las negociaciones de paz en La Habana llegaron a un final exitoso a pesar de los innumerables obstáculos y detractores que trataron con mucho empeño de descarrilar o de fastidiar el proceso. Y eso sucedió por varias razones. Algunas de ellas pudieron ser consideradas legítimas por una parte de la población, cuya dificultad para aceptar que el gobierno se sentase a la mesa con un grupo que tanta sangre y sufrimiento trajo a la población era enorme, pero la mayoría eran —y siguen siendo— razones partidarias interesadas y hasta oscuras.

Las negociaciones en el complejo de “El Laguito”, al oeste de La Habana, fueron utilizadas internamente en Colombia como un arma arrojadiza para el combate político doméstico, mostrando hasta qué punto el sempiterno conflicto se había convertido en un elemento estructural de la vida política y del imaginario colectivo de Colombia. Las negociaciones expusieron los numerosos intereses (económicos, políticos, ideológicos) materializados por una guerra muy longeva, y una mochila cargada con experiencias traumáticas y frustrantes de procesos anteriores, y estuvo a punto de hacer descarrilar todo el proceso. *we are going to lose the capital accumulated. We should use that cap*pero también qué tan decidida ha sido una parte significativa de la sociedad colombiana a la hora de

analizar, asumir y superar la pesadilla que condicionó la biografía de, al menos, tres generaciones de colombianos.

Cuatro años y medio en la mesa de negociaciones

Las secuelas humanitarias de la guerra son enormes. Las cifras son abrumadoras: el Registro de Víctimas recuenta 8.190.451 víctimas del conflicto en todo el país; existen alrededor de 6 millones de personas desplazadas internamente (PDI); 360.000 refugiados, 11.500 niños fueron (supuestamente) reclutados por las FARC, y 1.3 millones registrados a la espera de reparaciones.

Tras una fase previa secreta, que empezó el 23 de febrero de 2012, las negociaciones comenzaron en el ya lejano 24 de agosto de 2012, pero solo el 2015 fue capaz de aportar suficientes avances positivos para pensar una solución definitiva que no sólo era factible, sino que también era inminente e irreversible. Es cierto que el Acuerdo de Sobre las víctimas del Conflicto dividió a juristas y defensores de los derechos humanos, y su negociación se alargó año y medio (frente al medio año que había durado la negociación de los puntos anteriores) y estuvo a punto de hacer descarrilar todo el proceso, pero logró obtener de la mesa de negociaciones un avance fundamental. Se plantearon, eso sí, serias dudas sobre la manera de administrar justicia y hubo tensión entre la obligada continuidad constitucional y necesaria excepcionalidad jurídica, luego de haber alcanzado un acuerdo sobre la naturaleza y el nivel de participación política y de protección que se concedería a los ex guerrilleros, o sobre el tipo de amnistía a reglar, particularmente en lo relativo a la proporcionalidad entre la gravedad del delito y la severidad del castigo. A pesar de tantas dificultades, a finales de diciembre de ese año parecía realista prever que se podría llegar a un acuerdo de paz sólido y definitivo para marzo de 2016 (así lo anunció el Presidente Santos), lo que implicaba que podría celebrarse un referendación a finales de mayo, o a principios de junio. En ese momento se animó de nuevo al ELN a unirse al acuerdo, aunque con poco éxito, incluso si todas las partes eran conscientes de que, si el gobierno y las FARC lograban firmar la paz, un acuerdo similar con el ELN sería solo cuestión de tiempo.

La naturaleza interconectada e interdependiente del mundo de hoy también significó una innegable reverberación del resultado de las negociaciones de La Habana, tanto a nivel nacional colombiano como geopolítico regional y mundial. Con fronteras con Venezuela, Perú, Panamá, Ecuador y Brasil, Colombia tiene una ubicación estratégica y es un puente natural entre la región andina, Centroamérica, el Caribe y la Amazonía. Un acuerdo de paz favorable aportaría un factor crucial de estabilidad a una región sacudida por muchas tensiones, especialmente al este de la frontera venezolana.

“Hablar de Colombia en el ámbito internacional afecta las relaciones entre los espíritus y los pacificadores”, dice Javier Ciurlizza al examinar las implicaciones y el impacto de las conversaciones de paz para la comunidad nacional. Es cierto que las negociaciones se enriquecieron con muchos elementos, algunos de dimensión internacional y geopolítica, otros más internos, pero las lecciones de otras negociaciones de paz, en particular las que tuvieron lugar en El Salvador, Sudáfrica e Irlanda del Norte, como el principio fundamental de que “nada está acordado hasta que todo está acordado” fueron una fuente clave de inspiración, ya que el acuerdo de paz colombiano podrá ser ahora un referente para otras negociaciones, en curso o futuras, en todo el mundo.

Es posible que el carácter innovador del proceso colombiano sea mejor representado por la inclusión de las víctimas y la llamada perspectiva de género. Casi 24.000 víctimas tuvieron la oportunidad de presentar sus propuestas e ideas a los negociadores. Pero construir lo que se definió desde el principio como una “paz estable y duradera” significó integrar muchas otras cuestiones complejas en la discusión. ¿Cómo y cuándo separar a las fuerzas armadas de la policía?; ¿cómo abordar el factor de la “guerra contra las drogas”, combinando la erradicación de los cultivos y el glifosato con incentivos para los agricultores y el desarrollo rural?; ¿cómo tomar el control de milicias, paramilitares, BACRIM, terratenientes y ex guerrilleros, que luchan por ocupar los amplios vacíos de poder dejados por las FARC en la periferia histórica del Estado?; ¿cómo organizar el DDR?; ¿cómo integrar en el proceso de implementación de los acuerdos a los cientos de

organizaciones de la sociedad civil que tanto estuvieron trabajando por la paz?; ¿cómo reparar a las víctimas, en particular a las mujeres que sufrieron abusos y agresiones sexuales, o a los niños que sufrieron las indignidades de la guerra y sufrieron asesinatos, violaciones, arrestos y reclutamientos? ¿Cómo asegurar el fortalecimiento institucional imprescindible para aplicar el principio vertebrador de la “paz territorial”?

Construir una paz estable y duradera significaba también resolver batallas semánticas, como llegar a comprender el uso del término “dejación de armas” en vez de “desarmar”, un arreglo que refleja las complejidades y los matices de una negociación “hecha a mano”, artesanal, entre dos socios asimétricos, el gobierno y las FARC, que sin embargo querían significar que no había rendición ni sumisión, sino acuerdo entre las partes del conflicto. El hecho de haber tenido en cuenta la exigencia de dignidad en todo el lenguaje fue fundamental para ir consolidando los avances.

Firma, referendación, implementación

En conjunto, visto con alguna perspectiva, el acuerdo de paz de La Habana es casi un milagro. El plebiscito que siguió, sin embargo, fue un terrible e imprevisto golpe y de alguna manera rompió el hechizo de un fin exitoso del conflicto. La campaña del referéndum fue tramposamente utilizada para resolver una batalla política interna entre el presidente Juan Manuel Santos y el ex presidente Álvaro Uribe, actuando más por sus propias ambiciones personales y las del sector rural conservador que representa. A partir de un debate profundamente polarizado, consolidó fracturas en la sociedad colombiana y amortiguó el entusiasmo y la esperanza que muchos sintieron al enterarse de la firma del acuerdo tras más de 50 años de sufrimiento y desesperación. Los resultados fueron tan estrechos (NO 50,22%, SÍ 49,78%, participación 37,43%) que las partes se vieron obligadas a actuar, no sin una nueva intervención decisiva de los garantes, y tras unas movilizaciones populares sin precedentes, con flexibilidad suficiente para llegar rápidamente a un nuevo acuerdo. El resultado incorporó al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto muchos de los argumentos de la campaña del NO, gracias a un último esfuerzo negociador al límite capaz de preservar cuatro años y medio

de trabajo intensísimo. El acuerdo de paz resultó mejorado en algunos aspectos y fue ratificado finalmente por el Congreso el 24 de Noviembre. Retrospectivamente, no parece que la refrendación fuera el mejor mecanismo, puesto que causó indudablemente un daño simbólico al acuerdo, y faltó explorar mecanismos alternativos más participativos para legitimar el acuerdo que no un instrumento de democracia directa, necesariamente simplificador, polarizador y vulnerable a la manipulación política.

Ahora conocemos las complejidades, retrasos y frustraciones del inicio del proceso de implementación, algunos de los cuales ya estaban anticipados en muchos de los capítulos de la negociación. Todo el mundo es consciente de que el fin del conflicto no significa el fin automático de la violencia. Muchas áreas del país, donde hay una ausencia histórica del Estado, cuyas funciones han sido asumidas por actores no estatales, están soportando más violencia y abuso, y el reto de seguridad es importante. Demasiados líderes de la sociedad civil están siendo asesinados, hay mucha incertidumbre sobre el futuro, y existe una gran preocupación por parte de los miembros desmovilizados de las FARC de que vayan a cumplirse las garantías sobre su seguridad y que sea viable su reincorporación a la vida civil.

Sin embargo, un esfuerzo continuo para despolarizar a la sociedad debe realizarse ahora con la misma intensidad, sensibilidad y buena fe mostradas durante las negociaciones. Cualquiera que sea el resultado de las elecciones presidenciales de 2018, la paz en Colombia hoy en día es prácticamente irreversible. Mirando hacia atrás los fascinantes eventos que se desarrollaron en 2016, hay muchas lecciones aprendidas. Pero, por encima de todas, estará siempre una lección de historia sobre la férrea voluntad de la gran mayoría del pueblo colombiano de construir, esta vez sí, una paz estable y duradera. Ojalá que, quien sea que gane las elecciones presidenciales del 2018 sea capaz de incorporar a todos los niveles el concepto una “paz territorial” que transforme Colombia en una sociedad más justa, y construya un país más robusto y próspero para todos los colombianos que quieren ver cómo se aleja definitivamente el fantasma de la guerra fratricida.

Sobre los editores



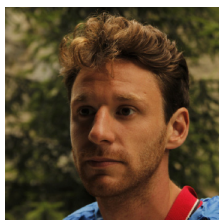
Eduardo Álvarez i Vanegas

Eduardo es Coordinador del área de dinámicas de conflicto y negociaciones de paz del centro de pensamiento Fundación Ideas para la Paz (FIP). Tiene un magister en antropología socio-cultural de la Universidad de Columbia, EE.UU, y es politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.



Francesc Badia i Dalmases

Francesc Badia i Dalmases es experto en asuntos internacionales y analista político. Es fundador editor de DemocraciaAbierta. Desde el 2014, colabora con el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI) y con IFIT (Institute for Integrated Transitions). Es un analista frecuente de asuntos internacionales y comentarista en medios. Participa habitualmente en debates internacionales y seminarios de think tanks en todo el mundo. Su libro más reciente es "Orden y desorden en el siglo 21. Gobernanza global en un mundo de ansiedades"(Icaria, Barcelona, 2016).



Piers Purdy

Piers Purdy es un investigador en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), y gerente de redacción de democraciaAbierta . Graduado en Políticas de la Universidad de Nottingham y Máster en Relaciones internacionales por el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. Tiene experiencia en finanzas internacionales y centra sus intereses de investigación en políticas públicas, conflictos civiles y desarrollo social.

“Tras 50 años de insurgencia rural a cargo de la guerrilla más longeva de las Américas, Colombia está a punto de entrar en una nueva fase que podría ser un modelo para otros países que luchan por salir de un conflicto.”

- Mariano Aguirre Asesor Senior del Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), Oslo

democraciaAbierta

Web: opendemocracy.net/democraciaabierto

Email: info.democrabierto@opendemocracy.net

Facebook: 310793955940013

Twitter: @demoAbierta

democraciaAbierta
la sección latina de **openDemocracy** 