

Transición a la paz, justicia y bioética en el siglo XXI

Libro de actas del I Congreso Internacional de Estudios Sociojurídicos:
transición a la paz, justicia y bioética en el siglo XXI

Tomo I

© Melba Luz Calle

Editora

© Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Derecho, Campus Nueva Granada

© Centro de Investigaciones

Observatorio Internacional de la Transición a la Paz (Obitpaz)

© Red Iberoamericana de la Transición a la Paz (Iberpaz)

© Universidad de Zaragoza (España)

© Universidad de Valencia (España)

© Editorial Neogranadina

Bogotá, Colombia

editorial.neogranadina@unimilitar.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada

Rector

MG. (R) Javier Alberto Ayala Amaya, Ph. D.

Vicerrectora académica

Ing. Carol Eugenia Arévalo Daza

Vicerrectora administrativa

Dra. Claudia Ximena López Pareja

Vicerrectora de investigaciones

Ing. Astrid Rubiano Fonseca, Ph. D.

Vicerrector Campus Nueva Granada

CR. (R) Pedro Javier Rojas Guevara

Editora general - Editorial Neogranadina

M.Sc Luz Martha Melo Rodrigues, Ph. D. (c)

Este libro de actas es resultado del proyecto de investigación IMP-DER 2928 de 2019, titulado *La justicia especial para la paz en Colombia. Diseño de un observatorio social*, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG), vigencia 2019, en virtud del convenio especial de investigación entre la UMNG, la Universidad de Zaragoza (España) y la Universidad de Valencia (España), del 17 de junio de 2019.

Transición a la paz, justicia y bioética en el siglo XXI

Libro de actas del I Congreso
Internacional de Estudios
Sociojurídicos: transición a la paz,
justicia y bioética en el siglo XXI

Tomo I

12 y 13 de noviembre de 2020



Cómo citar:

APA:

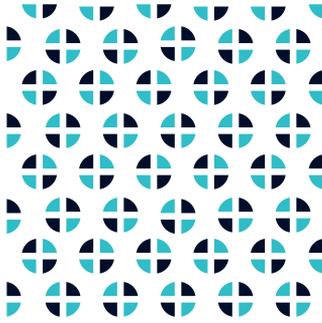
Calle, M. L. (Ed.). (2024). *Libro de actas del I Congreso Internacional de Estudios Sociojurídicos: transición a la paz, justicia y bioética en el siglo XXI*. Tomo I. Universidad Militar Nueva Granada. Editorial Neogranadina.

MLA:

Calle, Melba Luz, editora. *Libro de actas del I Congreso Internacional de Estudios Sociojurídicos: transición a la paz, justicia y bioética en el siglo XXI*. Tomo I. Bogotá: Editorial Neogranadina, 2024. Impreso.

CHICAGO:

Calle, M. L., ed. *Libro de actas del I Congreso Internacional de Estudios Sociojurídicos: transición a la paz, justicia y bioética en el siglo XXI*. Tomo I. Editorial Neogranadina, 2024.



Melba Luz Calle Meza, Ph. D.
Editora

Fundación Participación para el Desarrollo (Fupade)
Asesores

Autores en orden de intervención

Melba Luz Calle Meza, Ph. D.

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: melba.calle@unimilitar.edu.co

Martha Eugenia Esquivel Rodríguez

Corte Constitucional de Costa Rica, Costa Rica
Correo electrónico: mesquivel@abogados.or.cr

Pablo Alberto Pineda Ortega

Universidad de Guadalajara, México
Correo electrónico: ppinedao@yahoo.com.mx

Rubén Martínez Dalmau

Universidad de Valencia, España
Correo electrónico: martinezdalmau@gmail.com

Roberto Viciano Pastor

Universidad de Valencia, España
Correo electrónico: roberto.viciano@uv.es

Riccardo Ursi

Universidad de Palermo, Italia
Correo electrónico: riccardo.ursi@unipa.it

Camilo Andrés Suárez Aldana

Jurisdicción Especial para la Paz, Colombia
Correo electrónico: camilosuarez.alt6@gmail.com

Jesús Monsiváis Cerda

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.
Correo electrónico: jesus.monsivais@uaslp.mx

José Ignacio Lacasta Zabalza

Universidad de Zaragoza, España
Correo electrónico: joseignacio.lacastaz@gmail.com

Francisco José Palacios Romeo

Universidad de Zaragoza, España
Correo electrónico: fpalacios@unizar.es

Julián Darío Bonilla Montenegro

Universidad Libre, Colombia
Correo electrónico: juliand.bonillam@unilibre.edu.co

Jaime Alberto Sandoval Mesa

Universidad Militar Nueva Granada
Correo electrónico: jaime.sandoval@unimilitar.edu.co

Efraín Velásquez Pérez

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: uo306499@unimilitar.edu.co

Francesco Mancuso

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico:
francesco.mancuso@unimilitar.edu.co

Fernando López Ramón

Universidad de Zaragoza, España
Correo electrónico: flopez@unizar.es

Juan Carlos García Perilla

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: juan.garcia@unimilitar.edu.co

Daniela Zea Nieto

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: uo902301@unimilitar.edu.co

Loren Romero Rincón

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: uo902301@unimilitar.edu.co

Naomi Alejandra Hernández Rivera

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México
Correo electrónico: naomihdzrivera@gmail.com

Edwin Sergio Trujillo Florián

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: edwin.trujillo@unimilitar.edu.co

Diana Patricia Arias Henao

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: diana.arias@unimilitar.edu.co

Adriana Buitrago Maldonado

Colombia
Correo electrónico: adrianabuitrago11@hotmail.com

Jhoan Sebastián Marín Sanabria

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: jsebas27@hotmail.com

Camilo Andrés Devia Garzón

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: camilo.devia@unimilitar.edu.co

Wilmar Aníbal Peña Collazos

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: wilmar.pena@unimilitar.edu.co

Gustavo Adolfo Junca

Universidad Nacional de Colombia, Colombia
Correo electrónico: gjuncar@gmail.com

Rafael Antonio Morales

Universidad Pedagógica Nacional, Colombia
Correo electrónico: rafapedagogico4@gmail.com

Myriam Eugenia Melo Hernández

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca,
Colombia

Correo electrónico:
memhernandez@unicolmayor.edu.co

Rocío Elizabeth Vizcaino González

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca,
Colombia
Correo electrónico: rvizcaino@unicolmayor.edu.co

Juliana Andrea Castro Ángel

Universidad Libre, Colombia
Correo electrónico: julianacas.angel@gmail.com

Beymar Sneider Cuevas Ulloa

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: u0901938@unimilitar.edu.co

Karen Dayana Parra López

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia
Correo electrónico: parra.karen1806@gmail.com

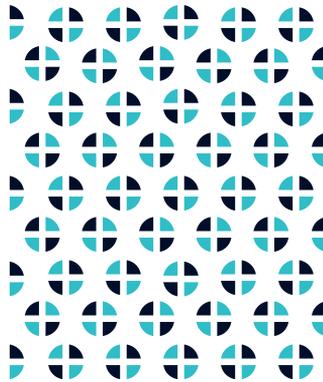
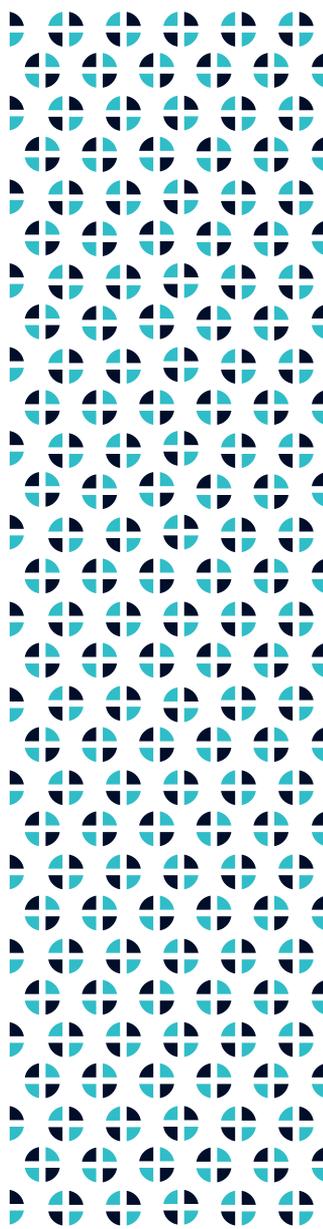


Tabla de contenido



13	Resumen
15	Introducción
19	Metodología
21	Conferencias centrales
22	Fundamentos constitucionales de la transición a la paz y a la democracia en Colombia <i>Melba Luz Calle Meza</i>
35	El concepto de la paz como derecho humano en la democracia costarricense <i>Marta Eugenia Esquivel Rodríguez</i>
42	La estrategia del gobierno federal en México para la búsqueda de la paz: persistencia por un camino equivocado <i>Pablo Alberto Pineda Ortega</i>
58	Hacia nuevos paradigmas constitucionales: paz y armonía <i>Rubén Martínez Dalmau</i>
64	Reflexiones sobre la transición española como un proceso de construcción de la paz <i>Roberto Viciano Pastor</i>

- 71 El papel de las Fuerzas Armadas en la Constitución italiana: su evolución y legalidad constitucional en un sistema democrático
Riccardo Ursi
- 86 El tratamiento simétrico, diferenciado, equitativo, equilibrado y simultáneo en la Jurisdicción Especial para la Paz
Camilo Andrés Suárez Aldana
- 95 El papel del Ejército en México en la administración pública federal. Diagnóstico actual
Jesús Monsiváis Cerda
- 100 Avances de investigación
(Resúmenes de ponencias)**
- 101 Tema 1
Transición a la paz, fundamentos filosóficos y constitucionales**
- 102 Cuatro tesis sobre la justicia transicional
José Ignacio Lacasta Zabalza
- 108 La seguridad como fin primigenio de Estado: conceptualización, marco comparativo, excepcionalidad colombiana e hipótesis propositiva
Francisco José Palacios Romeo

- 117 Una revisión poscolonial del modelo de justicia
transicional en Colombia
Julián Darío Bonilla Montenegro
- 124 Derecho penal de adolescentes en parámetros de
eficacia simbólica
Jaime Alberto Sandoval Mesa
- 131 Bases filosóficas de un derecho a la paz en la justicia
transicional colombiana
Efraín Velásquez Pérez
- 138 Tema 2**
Transición a la paz, seguridad y Fuerzas
Militares
- 139 La evolución del sector de defensa de Colombia en el
siglo XXI
Francesco Mancuso
- 152 Enseñanzas del proceso de transición a la paz de las
Fuerzas Armadas españolas
Fernando López Ramón
- 163 El tránsito hacia la paz en Haití
Juan Carlos García Perilla
Daniela Zea Nieto
Loren Romero Rincón
- 172 La corrupción necesaria
Naomi Alejandra Hernández Rivera

- 227 Rehabilitación posbélica: papel de las organizaciones
 feministas en el posconflicto armado en Colombia
Juliana Andrea Castro Ángel
- 237 Política y territorio, dos retos fundamentales en
 la construcción de paz en Colombia
Beymar Sneider Cuevas Ulloa
Karen Dayana Parra López



DOI: <https://doi.org/10.18359/litgris.7355>

Resumen

Melba Luz Calle Meza, Ph. D. *

Este libro de actas es un registro escrito de las conferencias y de los resúmenes de investigaciones (ponencias) realizadas en el I Congreso Internacional de Estudios Sociojurídicos. Transición a la paz, justicia y bioética en el siglo XXI, llevado a cabo los días 12 y 13 de noviembre de 2020, en el Aula Máxima Virtual de la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG), en Bogotá (Colombia).

* Doctora *summa cum laude* en Derecho, de la Universidad de Zaragoza-España. Profesora de Derecho y Teoría Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Militar Nueva Granada. Directora del Observatorio de Género y paz (Ogepaz), ESAENG, Universidad Militar Nueva Granada. Coordinadora para Latinoamérica de la Red Iberoamericana de la Transición a la paz (Iberpaz).

Correo electrónico: melba.calle@unimilitar.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0590-6245>

El grupo de investigación Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas (RESCYPP) y el Observatorio Internacional de la Transición a la paz (Obitpaz), del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho, Sede Campus de la UMNG, con el apoyo de la Red Iberoamericana de Investigación de la Transición a la Paz (Iberpaz), organizaron este evento internacional y seriado, cuya primera edición propuso un debate entre académicos de Colombia, España, Italia y México.

Los temas específicamente tratados fueron: 1) transición a la paz, fundamentos filosóficos y constitucionales; 2) transición a la paz, seguridad y fuerzas militares; 3) transiciones políticas y paz territorial; 4) justicia transicional, características y fundamentos político-jurídicos; 5) transición a la paz y bioética: relaciones y aportes; 6) la Jurisdicción Especial Para La Paz (JEP), tribunales internacionales de paz y derecho penal internacional; 7) justicia transicional, sociedad y empresa, y 8) transición a la paz, paramilitarismo y delincuencia organizada. El asesinato de líderes sociales.

El principal logro de este encuentro científico fue el establecimiento de rasgos culturales e intereses académicos comunes, a pesar de las grandes diferencias entre los países de Latinoamérica y de Europa que fueron objeto de estudio. Se ha constatado la proximidad de experiencias, desde el punto de vista jurídico, histórico y político, que contribuyen a una mejor comprensión de nuestras conflictivas sociedades y a la formulación de alternativas, además de confirmar la gran utilidad de este tipo de cooperación científica internacional.

Palabras clave:

paz; transición política; transición a la democracia; transición a la paz; justicia transicional; conflicto armado; jurisdicción especial para la paz; bioética; paz en Colombia



Introducción

La transición de la guerra a la paz en Colombia no debe ser considerada como un fenómeno autónomo, referido exclusivamente al proceso surgido del Acuerdo Final de paz firmado por el Gobierno colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), en 2016 (Acuerdo Final), sino como la necesaria continuación de la Transición Política, con mayúsculas, a la democracia real y efectiva, que se impulsó con la Constitución de 1991. Desde entonces, en Colombia se requiere hacer realidad el principio del Estado Social de Derecho, mediante la garantía de los derechos fundamentales de millones de personas desamparadas y víctimas de la violencia. Y con el Acuerdo Final se verificó una revalidación de la transición y de la realización del Estado Social.

El grupo de investigación Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas (RESCYPP) y el Observatorio Internacional de Investigación de la Transición a la paz (Obitpaz), del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho, Sede Campus de la UMNG, con el apoyo de la Red Iberoamericana de la Transición a la Paz (Iberpaz), organizaron este Congreso, con el fin de propiciar un espacio académico abierto para la divulgación y debate de los avances y resultados de las investigaciones realizadas por expertos interesados en el campo de los estudios sociojurídicos. En esta primera edición, el debate versó sobre la transición a la paz, la justicia y la bioética en el siglo XXI; en él participaron conferencistas de alto nivel internacional de Colombia, Costa Rica, México, España e Italia.

El evento se apoyó en un trabajo científico previo desarrollado en el marco del proyecto de investigación de alto impacto IMP-DER 2928 de 2019, titulado *La Justicia Especial para la Paz en Colombia: diseño de un observatorio social*, que fue ejecutado por los grupos de investigación de la UMNG, Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas (RESCYPP), Derecho Público y Bioethics Group, de la UMNG, en alianza con investigadores y asesores de la UMNG, la Universidad de Zaragoza (Unizar), España, y la Universidad de Valencia (UVEG), España.

El objetivo del proyecto IMP-DER 2928/2019 fue analizar las características jurídicas, filosófico-jurídicas, sociopolíticas y culturales de la Justicia Especial para la Paz (JEP), con el fin de diseñar un observatorio social para el seguimiento y evaluación de la transición a la paz en Colombia. En desarrollo de este proyecto se creó el Observatorio Internacional de la Transición a la Paz (Obitpaz), con el apoyo de la Red Iberoamericana de la Transición a la Paz (Iberpaz).

El grupo de investigación Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas (RESCYPP), de la Facultad de Derecho de la UMNG, inició sus labores como grupo de investigación

en 2013 y se transformó en Red en 2017, con el objetivo general de realizar investigación comparada sobre los principales problemas de índole sociojurídica, para proponer soluciones con impacto en las políticas públicas de Colombia, en especial para analizar problemas en el ámbito de la cultura constitucional, paz y justicia transicional; política criminal, derecho penal y criminología; políticas públicas, derecho administrativo y desarrollo, propiedad intelectual, transferencia tecnológica, derecho público y teoría jurídica.

En agosto 2020, el grupo RESCYPP, en alianza con investigadores de la Facultad de Humanidades, de la Facultad de Relaciones Internacionales Campus, de la Facultad de Derecho-Villa Académica, así como con investigadores de las facultades de Derecho de la Universidades de Zaragoza y de Valencia (España e Italia), presentaron a la comunidad académica de la UMNG el Observatorio Internacional de la Transición a la Paz (Obitpaz), que se inició en 2020-2 con la misión de aumentar el conocimiento de la ciudadanía sobre los sistemas de transición a la paz en el ámbito mundial y profundizar en la comprensión del modelo de transición colombiano, con especial atención en el enfoque territorial.

El Obitpaz es un observatorio social cuya actividad consiste en la investigación comparada del proceso de transición a la paz colombiano, en especial, el diagnóstico de su situación, la previsión de su evolución y la producción de informes que sirvan para fundamentar la toma de decisiones ante las demandas de avances en la construcción de la paz en general, y de la paz desde los territorios, en especial.

El 1 de septiembre de 2023 Obitpaz se transforma en el Observatorio de género y paz (Ogepaz), vinculado a la Escuela Superior de Altos Estudios de la Rectoría de la UMNG.

Este Observatorio se articula, asimismo, con la agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, dado que Colombia es un país en proceso de transición hacia su consolidación como sociedad pacífica y justa. En específico, se vincula con el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) No. 16, conforme al cual se requiere que “los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades trabajen juntos para poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, hagan

justicia, combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la participación inclusiva”. Dentro de sus principales objetivos se contempla contribuir a la promoción del Estado de derecho, la garantía de la igualdad de acceso a la justicia, la creación de instituciones eficaces y transparentes y la reducción de todas las formas de violencia y de corrupción.

En este marco se realizó el 1 Congreso Internacional de Estudios Sociojurídicos, cuyos temas fueron los siguientes: 1) transición a la paz, fundamentos filosóficos y constitucionales; 2) transición a la paz, seguridad y fuerzas militares; 3) transiciones políticas y paz territorial; 4) justicia transicional, características y fundamentos político-jurídicos; 5) transición a la paz y bioética: relaciones y aportes; 6) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), tribunales internacionales de paz y derecho penal internacional; 7) justicia transicional, sociedad y empresa, y 8) transición a la paz, paramilitarismo y delincuencia organizada. El asesinato de líderes sociales.



Metodología

Las siguientes actas recopilan los resultados del Congreso y se desarrollaron en tres partes: las conferencias magistrales, las ponencias nacionales e internacionales y el encuentro de la Red Iberoamericana de Investigación-Obitpaz.

Este libro de actas del congreso constituye el registro de las conferencias, los resúmenes de las ponencias de investigación y otras informaciones relevantes. Estas actas dan cuenta, por tanto, de las dos modalidades de actividades desarrolladas en el evento: 1) las conferencias centrales, que fueron grabadas, transcritas y revisadas por los conferencistas previamente, y 2) los resúmenes de los avances de investigación que cumplieron con las normas establecidas por el Comité Científico del Congreso (Obitpaz, 2020). Según estas normas, los resúmenes de las ponencias no incluían citas ni referencias, pero sí se solicitó la indicación de la bibliografía consultada, como referente metodológico y no como soporte de los resultados (Ochoa, 2017). Las normas APA se exigieron para la versión extensa de las ponencias, que no se publican en este libro de actas en literatura gris, porque se garantiza a los autores que las podrán publicar como artículo o capítulo de libro (así se acordó en el Congreso).

Agradecemos a todos los investigadores participantes por su desprendida contribución a la investigación sobre la paz en el mundo y en Colombia.

Cajicá, 13 de noviembre de 2020.

Melba Luz Calle Meza, Ph. D.

Bibliografía

- Obitpaz. (2020). *Parámetros de presentación de propuestas de ponencias*. <https://transicionalapaz.org/convocatoria-propuestas-de-ponencias/>
- Ochoa, C. (2017). Cómo elaborar un resumen estructurado de una comunicación científica de calidad. En: AEPap (ed.), *Curso de Actualización Pediatría*. Lúa Ediciones 3.0, 315-322.



Conferencias centrales



Fundamentos constitucionales de la transición a la paz y a la democracia en Colombia¹

Melba Luz Calle Meza²

Introducción

Muy buenos días a todos y todas. En nombre del Observatorio Internacional de la Transición a la Paz (Obitpaz) y la Red Iberoamericana la Transición a la Paz, quiero darles una muy cordial bienvenida a nuestro I Congreso Internacional de Estudios Sociojurídicos sobre Transición a la paz, Justicia y Bioética en el siglo XXI.

Agradezco la participación de los representantes institucionales de la Corte Constitucional de Costa Rica, de la Jurisdicción Especial para la Paz y del Consejo

¹ Esta conferencia se deriva del proyecto de alto impacto IMP-DER 2928, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG. Es una transcripción del video de la conferencia impartida y fue revisado por la autora.

² Doctora en Derecho, de la Universidad de Zaragoza, y magíster en Derecho Público, de la Universidad de París II. Docente de Teoría Constitucional y Fundamentos Filosóficos de la Justicia, en la Facultad de Derecho Campus, y docente del doctorado en Bioética, de la Facultad de Humanidades, de la UMNG. Es directora del Observatorio Internacional de la Transición a la Paz (Obitpaz).

Correo electrónico: melba.calle@unimilitar.edu.co

ORCID: 0000-0002-0590-6245

Nacional de Paz de Colombia, así como a los muy distinguidos profesores y profesoras e investigadores de universidades de España, Italia, México y Colombia que nos acompañan como conferencistas, ponentes y miembros del comité científico, en esta reflexión comparada sobre la paz de Colombia.

Asimismo, le envió mi enhorabuena al presidente Joe Biden y a la vicepresidenta Kamala Harris, de los Estados Unidos. El presidente Joe Biden estuvo en 2018 en el Foro Concordia, celebrado en Bogotá, y pidió que no se abandonara el Acuerdo de paz con las FARC-EP, pues era su esperanza que se le diera prioridad a los intereses vitales del pueblo colombiano y que continuáramos siendo líderes en los esfuerzos de paz regional. Pues bien, es nuestra esperanza, parafraseando al propio Biden, que se verifique un nuevo impulso entregado por parte de los Estados Unidos a la implementación de la paz en Colombia.

Mi intervención versa sobre las relaciones entre Constitución, transición a la paz y a la democracia en Colombia. Antes de entrar en materia, me surgen algunos interrogantes iniciales que tal vez varios de los aquí presentes se han formulado: ¿por qué desde la firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, en 2016, hasta febrero de 2020, se cuentan 817 líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en Colombia?, ¿por qué desde la firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP se cuentan 234 exguerrilleros desarmados asesinados en Colombia?

Estos hechos demuestran que existe una gran fragilidad de la paz y una serie de problemas complejos, muy aterrizados en la realidad socioeconómica colombiana, con causas multifactoriales. El control de los territorios antiguamente ocupados por las FARC-EP y utilizados como rutas del narcotráfico, el incumplimiento del Acuerdo de paz en materia de sustitución de cultivos y recuperación de tierras, entre otros, son problemas que exigen soluciones políticas muy concretas, como la presencia institucional del Estado y no solo del Ejército, entre otras necesidades. La situación preocupa, incluso al propio secretario general de Naciones Unidas, quien en su informe de verificación ha puesto el tema de relieve.

Ahora bien, ¿cómo podemos, desde la academia, contribuir a encontrar soluciones o respuestas a esta crítica situación atravesada por la paz? Este Congreso está pensado para desarrollar esa idea, y escucharemos diversas propuestas a este respecto.

Una reflexión introductoria plantea aquí las conexiones entre Constitución, transición a la democracia y a la paz, como contribución a la solidez teórico-jurídica del proceso de paz colombiano que se estima necesaria. Porque existe un problema conceptual que afecta tanto a la academia como a la política, de alcance constitucional, entendido lo constitucional en términos de Karl Lowenstein, como la realidad de la dinámica del poder.

En Colombia no existe consenso sobre el significado del proceso de transición política a la democracia que significó la Constitución de 1991, ni en el campo académico ni en el conductual de los detentadores del poder. Esta incompreensión ha contribuido al carácter inconcluso de la transición política de 1991 y a sus debilidades, especialmente en términos de eficacia. Dicha debilidad afecta al proceso de paz actual con las FARC-EP, sobre el que tampoco existe acuerdo académico ni político.

La hipótesis desde la que se parte comprende dos aspectos: por un lado, el sistema transicional surgido del Acuerdo Final de paz firmado con las FARC-EP en 2016 es un desarrollo de la transformación política iniciada con la Constitución de 1991, una transición a la democracia que es inconclusa o crónica, debido, entre otras razones, a que los detentadores del poder político no han asimilado rigurosamente su significado y, por tanto, todavía arrastramos las peores inercias del régimen autoritario de 1886. Por otro lado, la transición a la paz de 2016 y la transformación política de 1991 guardan una relación de interdependencia mutua. Esta intervención hace parte de una investigación en curso, de carácter transdisciplinario, apoyada sobre todo en la historia constitucional, la ciencia política y la filosofía del derecho. Y, además, está ubicada en la línea de los trabajos de autores como Torres Ávila, de la Universidad Nacional; Camila de Gamboa, de la Universidad del Rosario, e investigadores de organizaciones no gubernamentales como Dejusticia o la fundación Konrad Adenahuer, entre otras.

Justicia transicional

Se sabe de la ambigüedad usual en el ámbito académico de la noción de justicia transicional que se emplea para designar tanto el paso de la dictadura a la democracia como de un conflicto armado

a la paz. No obstante, podría considerarse que hay un consenso en los estudios del filósofo noruego Jon Elster sobre la evolución de la justicia transicional, que en sentido lato considera a la justicia transicional tan antigua como la democracia misma, pues se remonta a las sucesivas restauraciones de la democracia ateniense que trajeron consigo medidas retributivas contra los oligarcas. No obstante, el mismo autor señala que las experiencias de justicia transicional, en sentido estricto, se registran a lo largo de la segunda mitad del siglo xx. Se destacan así los procesos de Europa Occidental y Japón luego de 1945; los del sur de Europa alrededor de 1975, en América Latina en la década de 1980, en Europa del Este después de 1989 y en África entre 1979 y 1994.

Elster define la justicia transicional como aquella que se compone de procesos, purgas y reparaciones que tienen lugar luego de la transición de un régimen político a otro, comprensión en la que se destaca el concepto de cambio de régimen político. Implica una relación estrecha entre justicia transicional y transición política. Esta definición se basó, como se mencionó, en el análisis empírico de los procesos de justicia transicional desde la Antigua Grecia hasta la actualidad.

Con este punto de partida cabe preguntarse si la justicia transicional colombiana surgida del Acuerdo de paz de 2016 comportó un cambio de régimen político, es decir, significó una transición política.

En los estudios de Leonardo Morlino sobre los cambios de regímenes políticos, la transición política se verifica cuando la crisis del régimen político es tan fuerte que la oposición puede imponer un nuevo régimen. Es cuándo se verifica ese periodo de ajuste que puede ser violento, continuo, discontinuo, corto o largo, o puede ser pacífico, mediante acuerdos y cooperación.

No obstante, con el Acuerdo Final de paz no se verificó una transición política. Las FARC-EP no lograron por las armas cambiar el régimen político y tampoco en la negociación se planteó ningún cambio estructural. Se creó un nuevo sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, se instauraron instituciones clave en el ordenamiento constitucional, como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión de la Verdad, medidas como la reforma rural integral y el fortalecimiento de la participación política, la centralidad de las víctimas, que puede considerarse

incluso la base de nuevos derechos fundamentales a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

Sin embargo, todos estos cambios no comportan ninguna cuestión esencial en la dogmática constitucional de los derechos, ni en el sistema de gobierno. De manera que Colombia, después del Acuerdo de paz, sigue siendo constitucional y formalmente una democracia representativa, presidencialista y fundada en el principio del Estado Social de Derecho, tal como lo instauró la Constitución Política de 1991.

Así, cabe preguntarse, ¿la naturaleza política no estructural del Acuerdo Final con las FARC-EP acarrea una debilidad en términos políticos de este sistema transicional? ¿Se necesitaba una nueva constituyente para que se aprobara el Acuerdo, tal como se debatió en su momento?

Aquí se plantea que no, porque Colombia ya había realizado su transición política de un régimen autoritario, el de 1886 y su reforma del Frente Nacional en 1957, a un régimen democrático que fue el de 1991. Y esa transición continua en la actualidad. El Acuerdo, incluso, es un desarrollo de la misma.

El Acuerdo de paz con las FARC-EP no es un fenómeno coyuntural del sistema político colombiano, todo lo contrario, constituye, en perspectiva histórico constitucional, la continuación de la transformación política y del proceso de paz que se inició en 1991, y que como se sabe, dejó por fuera a algunos grupos guerrilleros que no participaron, como las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Sin embargo, ese contrato social de 1991 dejó sentadas las bases y ha permitido realizar los cambios y ajustes institucionales necesarios para que hoy asistamos a un proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP a la vida civil y política.

Caracterización del régimen político colombiano

Ahora bien, es preciso preguntarse, ¿cómo se caracteriza el régimen político colombiano?, ¿es un régimen político constitucionalmente democrático?

Para ensayar una respuesta se debe esclarecer qué es lo que se entiende por régimen político. En términos de Gerardo Munk, en la Constitución de 1991 se establece que el régimen político

colombiano es presidencialista y de democracia representativa, pero con fuertes elementos de democracia participativa. Este régimen está fundado en el Estado Social de Derecho y, a su vez, se sustenta en el principio de respeto a la dignidad humana. Se consagró en este sistema, un catálogo amplísimo de derechos fundamentales garantizados por un tribunal especializado que es la Corte Constitucional; se estableció un modelo de democracia representativa y amplios mecanismos de democracia participativa. Bajo esta lógica es muy conocido que los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político mediante varias instituciones consagradas desde entonces, plebiscitos, referendos, consultas populares, revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes, participación de la mujer en los niveles decisorios, impulso a la participación de las comunidades indígenas en la política, representadas por dos miembros en el Senado de la República y un miembro en la Cámara de Representantes, y de la comunidad afrodescendiente con dos miembros en la Cámara de Representantes.

Se ha dicho que Colombia, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, pudo ser considerado uno de los países más democráticos del mundo. Esta Carta Magna consagró estos instrumentos, que fueron desarrollados por la Ley Estatutaria 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana, y por toda una legislación especializada dedicada a promover la participación de la sociedad civil en las decisiones políticas; así surgieron mecanismos novedosos como los consejos de cultura, de juventud, los personeros estudiantiles, los manuales de convivencia, los consejos de paz, las veedurías ciudadanas, los jueces de paz, los conciliadores en equidad y toda una serie de espacios institucionales y marcos legales dispuestos para facilitar y promover la inclusión ciudadana y la cohesión social en la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas.

No obstante, no hay consenso sobre lo que ha significado la Constitución de 1991. Juan Manuel Charry, un especialista reconocido, afirmó recientemente que la Constitución de 1991 fue producto de una nueva guerra, la del narcotráfico y su contubernio con las guerrillas, y, además, que dada la corrupción en la justicia ordinaria, se requiere de una nueva constituyente.

Aquí manifiesto mi franco desacuerdo con Juan Manuel Charry, por las razones que siguen a continuación:

La Constitución de 1991 como auténtico tratado de paz

La Constitución de 1991 fue un verdadero tratado de paz, como lo estudió Julieta Lemaitre en su libro *La paz en cuestión*. Su naturaleza jurídica derivó de la misma composición de la Asamblea Constituyente, que incluyó a grupos guerrilleros desmovilizados que participaron en los diálogos de paz a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, tales como el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Quintín Lame. Además, fue considerada como la asamblea más plural y heterogénea de la historia de Colombia, conformada por abogados, economistas, ingenieros, periodistas, dirigentes sindicales, deportistas, escritores y representantes de minorías étnicas y religiosas.

En la Constitución de 1991 se hizo una declaración de la paz y la convivencia pacífica como fin del Estado, se crearon circunscripciones especiales de paz para facilitar la reincorporación de los grupos guerrilleros en las elecciones de octubre de 1991, se declaró en el artículo 22 a la paz como derecho deber de obligatorio cumplimiento, inédito en el constitucionalismo contemporáneo. Además, ese derecho a la paz ha tenido desarrollos, como la creación del Consejo Nacional de Paz y del Alto Comisionado para la Paz, y ha permitido el desarrollo de la justicia transicional para que ingresara al ordenamiento constitucional mediante reformas. Todas estas cuestiones sirven para confirmar la interpretación dada a la Constitución colombiana como un auténtico tratado de paz. Aunque no se debe desconocer que el sistema tiene límites, principalmente en cuanto a su eficacia, ya que las fuerzas políticas detentadoras del poder no han favorecido decididamente su desarrollo y consolidación, más allá del enorme trabajo adelantado por la Corte Constitucional.

La transición política en Colombia

Con todo, en perspectiva histórica, es válido preguntarse: ¿cuándo se produjo la transición política en Colombia?, ¿cuáles son sus elementos y cómo se ha desarrollado?

Para responder a estos interrogantes, si se aplican los criterios y la caracterización de Morlino sobre los cambios en los regímenes políticos, es posible afirmar que la transición política a la democracia en Colombia se produjo en 1991, cuando además se sentaron las bases de la transición a la paz, porque se puso fin al régimen político anterior, autoritario y restaurador de la Constitución de 1886, responsable de violaciones masivas de derechos humanos en la segunda mitad del siglo xx.

La Constitución de 1991 sentó las bases de un régimen político democrático y de la transición a la paz. Es en sí misma expresión de un constitucionalismo transicional, por el proceso de su promulgación y por el resultado. El proceso mismo fue una transición a la paz, con el que se buscó poner fin a la guerra de guerrillas, que efectivamente se logró con los grupos armados antes mencionados. Asimismo, se adoptaron mecanismos de justicia transicional, como amnistías e indultos, de reinserción a la vida política de estos grupos, y se puso fin al régimen autoritario, el Frente Nacional.

Sin embargo, sobre esta interpretación tampoco hay acuerdo doctrinal. Ladrón de Guevara, en su obra *Democracia pactada*, caracteriza al Frente Nacional, en línea con la historia constitucional tradicional, como una transición democrática reformista y conservadora que puso fin a la dictadura militar y significó el inicio de la democracia liberal y representativa en Colombia por medio del acuerdo de cogobierno liberal y conservador para lograr la paz. De tal manera, que para Ladrón de Guevara, la transformación democrática liberal sucedida en el Frente Nacional y la Constitución de 1991 sería un proceso de consolidación de esa transición democrática.

Por tanto, el debate sobre la naturaleza del Frente Nacional sigue vivo, no es una polémica trasnochada, pues la obra de Ladrón de Guevara es de esta última década. Así, esta divergencia sobre la continuidad hoy día, aun después del Acuerdo de paz, se sitúa en el plano del diagnóstico del pasado político reciente, representado en el régimen político del Frente Nacional.

Es decir, que en 2021 todavía se necesita en Colombia lograr un acuerdo sobre el significado de ese pasado reciente, para deducir las lecciones de ese régimen responsable de graves violaciones a los derechos humanos en la segunda mitad del siglo xx.

Ese consenso es necesario para entender la Constitución Política de 1991 como tratado de paz y por qué el sistema político vigente no ha podido poner fin a la cultura de la guerra heredada del sistema anterior, ni tampoco a los vicios de sus clases dirigentes.

Aquí se estima que el régimen del Frente Nacional no puede caracterizarse como un régimen de democracia liberal representativa, a pesar de que efectivamente el dictador Rojas Pinilla aceptó entregar el poder a las elites políticas que le habían quitado todo su respaldo en 1957. Elites que fueron las autoras de ese pacto de cogobierno excluyente.

El régimen del Frente Nacional no fue una democracia liberal por una primera cuestión básica: no garantizó la libertad, ni siquiera formalmente. Con él se restauró la Constitución de 1886 y la confusión de poderes entre la iglesia católica y el Estado, por lo tanto, la libertad de pensamiento y la libertad religiosa no se garantizaron. Mantuvo intacto el Estado de excepción sin límites ni controles, lo que facilitó su uso abusivo y la expedición de los conocidos estatutos de seguridad que permitieron la detención sin la previa autorización judicial y la aplicación del código penal militar a civiles. Esto dio origen a permanentes denuncias por las violaciones de los derechos humanos. Al final, institucionalizó la exclusión política con el acuerdo bipartidista que expulsó de la dinámica del poder a todas las fuerzas políticas diferentes a los dos partidos tradicionales.

Otro detalle histórico sobre el Frente Nacional se relaciona con la búsqueda de la paz como justificación para el régimen. Lo cierto es que la paz ya se había logrado en la dictadura de Rojas Pinilla, que desarrolló un programa de pacificación, amnistías e indultos al que se acogieron muchos guerrilleros liberales, incluso *Tirofijo*, que se reincorporó a la vida civil y fue inspector de obras en la dictadura. La dictadura finalizó con la pacificación y con un saldo de dieciséis mil víctimas, según cifras de Paul Oquist y Daniel Pecaú, por tanto, se considera que este régimen ciertamente acabó con la guerrilla liberal.

Además, los dirigentes políticos liberales progresistas que podían haber hecho oposición al conservadurismo, en 1957 ya habían sido eliminados o neutralizados, por ejemplo, Jorge Eliécer Gaitán, asesinado en 1948, o Alfonso López Pumarejo, obligado a renunciar a su segunda administración y a retirarse de la

vida política activa, por amenazas y atentados contra su vida. En consecuencia, por ninguna de las razones expuestas, el Frente Nacional no fue un régimen que contribuyó a la búsqueda de la democracia y de la paz.

Sin embargo, los citados estudios de Elster han demostrado que las transiciones no son exclusivas de los regímenes democráticos, sino que también se han dado en las restauraciones monárquicas, como la inglesa en 1660 y las francesas de 1814 y 1815. Es posible caracterizar al Frente Nacional como una transición política, pero restauradora de un régimen político autoritario como el de 1886, que favoreció decididamente la violencia y la guerra.

En consecuencia, la transición al régimen político democrático se verificó hasta 1991, cuando se puso fin al régimen del Frente Nacional por medios pacíficos.

Relación del sistema de justicia transicional con el constitucionalismo y la transición política

Una vez se establece cuándo se verificó la transición política en Colombia, cabe por igual pensar en lo siguiente: ¿cómo se relaciona el sistema de justicia transicional colombiana con la Constitución y la transición política?

Esta relación se puede establecer al recordar que el constitucionalismo de 1991 es normativo, rígido y garantista en materia de derechos. En este tipo de constitucionalismo, las crisis políticas son retos que pueden ser resueltos mediante la aceptación de reformas al interior de la Constitución. Incluso, pueden comportar nuevos valores constitucionales, siempre que guarden coherencia con el régimen político democrático y consideren el carácter no reversible de los derechos y sus garantías. Este constitucionalismo plantea la profundización de la democracia mediante la expansión de los derechos y el afianzamiento de la división y el control del poder.

Con estas características, a este constitucionalismo se le facilita acercarse a formas más concertadas de justicia transicional. Esto se demuestra en las etapas que el constitucionalismo colombiano de 1991 desarrolló en relación con la justicia transicional. En la primera, la Constitución permitió que se pudieran adelantar las negociaciones y admitió las reformas necesarias

para generar confianza en la sociedad en materia de inclusión de un sistema transicional que asegurara los estándares mínimos de verdad, justicia, reparación y no repetición establecidos a nivel internacional. Así se empezó con el marco jurídico para la paz adoptado por el Acto legislativo No. 1 de 2012, declarado constitucional en una sentencia muy conocida: la C-579 de 2013.

En la segunda etapa, la que se desarrolla en la actualidad mediante el cumplimiento del Acuerdo; este constitucionalismo tiene como función vigilar los procedimientos, garantizar la protección de los derechos de los colombianos y facilitar la reconciliación y la estabilidad política. A su vez, se refuerza con el desarrollo del Acuerdo de paz. Se puede caracterizar por cierto como un constitucionalismo transicional que por medio del cumplimiento del Acuerdo de paz llena vacíos del Estado, el de la justicia y la verdad sobre lo ocurrido, que tienen un lugar fundamental en los deberes del Estado. Otro ejemplo es el desarrollo institucional de la JEP en los territorios, con la que se muestra la fuerza de este constitucionalismo en terrenos donde el Estado no hacía presencia.

Además, esta fuerza del constitucionalismo transicional se evidencia con algunos factores relevantes del proceso. En primer lugar, el respaldo internacional: el proceso de negociación fue ampliamente apoyado por delegados de la Unión Europea y Estados Unidos, dado el interés de la comunidad internacional sobre esta zona y en la estabilidad como factor sustancial para los intereses políticos y comerciales.

El segundo factor que contribuye a destacar la fortaleza de este constitucionalismo es el papel de las Fuerzas Armadas, que participaron en las negociaciones, por lo que se creó un sistema diferenciado y equitativo para los militares. Además, al 4 de noviembre de 2020 se reportan 2733 miembros de la Fuerza Pública sujetos a la JEP, lo que corresponde al 21,6 % del número total de personas sometidas (JEP, 2020).

La participación de la sociedad civil es otro factor particularmente crucial e interesante de analizar, puesto que se integraron selectos grupos de la sociedad civil en las conversaciones de La Habana (Cuba), como grupos de víctimas, mujeres, delegaciones representantes de personas desaparecidas, entre otras, lo que fortaleció las negociaciones y el resultado del Acuerdo. Sin

embargo, ya se mencionó que este es uno de los aspectos que denotan fragilidad en la transición. La protección de los defensores de derechos humanos y líderes sociales es una prueba de fuego para la transición a la paz. Se requiere, por sobre todas las cosas, un mensaje público y claro desde el alto Gobierno sobre el apoyo al proceso de paz y la protección a los líderes sociales y a los excombatientes de las FARC-EP.

Finalmente, la polarización política ha sido otra característica del proceso, desde las negociaciones hasta la actualidad, y constituye un rasgo que puede considerarse debilidad. En la actualidad, el partido político Centro Democrático, abiertamente contrario al proceso, promueve un referéndum para eliminar la JEP. Es cierto que hay mucha resistencia de algunos sectores políticos a que se conozca la verdad sobre lo ocurrido en el conflicto armado. Sin embargo, Colombia ya no se encuentra en la época de las leyes de punto final, como las posteriores a las dictaduras del Cono Sur, tampoco en la transición española sin justicia transicional, con su famosa Ley de Amnistía General de 1977.

Hoy, ni la comunidad internacional ni sectores amplios de la sociedad colombiana aceptarán el silencio como respuesta; esta sería una actitud política inmoral en términos kantianos, una postura que los colombianos no se encuentran en tiempos ni en condiciones de aceptar.

Por último, un argumento de autoridad sobre el carácter de la Constitución de 1991 y la paz en Colombia, la Corte Constitucional en la Sentencia C-379 de 2016 declaró:

La Corte ha insistido en que la consagración del derecho deber a la paz en el artículo 22 constitucional no tiene una naturaleza aspiracional, sino que [...] se trata de una obligación constitucional en sentido fuerte, la cual sujeta, a través de la imposición de deberes específicos, tanto al Estado como a la sociedad, vinculados a la obligatoria resolución pacífica de las controversias, la cual se define como presupuesto para la efectividad del principio democrático [...] para la Corte, el mandato del artículo 22 de la Carta, debe entenderse, no como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los colombianos y que debe conducir a la solución de los conflictos de manera pacífica.

Conclusión

Tanto desde la perspectiva teórica y normativa como hasta la ontología e historia político-constitucional colombiana, el régimen político de 1991 se puede caracterizar como una transición política, por el cambio de un régimen autoritario anterior a otro democrático.

Esta transición está inconclusa, sin embargo, el Acuerdo Final a la paz con las FARC-EP constituye una continuidad de aquel proceso de transformación del régimen político democrático, ya que los fundamentos no solo normativos, sino históricos y político constitucionales del proceso de paz con las FARC-EP están dados en el constitucionalismo normativo y garantista que trazó la Constitución de 1991.

El concepto de la paz como derecho humano en la democracia costarricense³

Marta Eugenia Esquivel Rodríguez⁴

Introducción

Esta conferencia versa sobre algunas ideas en torno a la paz en Costa Rica, un país pequeño que se ha visto permeado por diversas problemáticas propias de los países centroamericanos, entre ellas la pobreza extrema y el desempleo, cuestiones que desafían la cultura de paz en la región.

Al analizar las situaciones que presenta Colombia en la transición a la paz se evidencia que varios de los desafíos para alcanzarla se relacionan con problemáticas sociales y de reivindicación de derechos, tal como ocurre en Costa Rica; de esta manera, es importante

3 Este escrito es una transcripción del video de la conferencia impartida y fue revisado por la autora.

4 Abogada y notaria de la Universidad de Costa Rica. Magistra en Derecho Laboral y Seguridad Social, de la Universidad Estatal a Distancia; en la actualidad cursa una especialidad en Políticas de Género, en Clacso. Se ha desempeñado como magistrada suplente de la Corte Constitucional de Costa Rica y jueza del Tribunal de Apelaciones Civil y Laboral de la Zona Atlántica.

Correo electrónico: mesquivel@abogados.or.cr



velar por un vínculo entre los países latinoamericanos que permita mejorar las condiciones y caminar hacia la paz.

Para hablar de paz se requiere reconocer la historia, un recuento que permita conocer el camino transitado por los países para llegar a donde están. La paz se considera un derecho humano fundamental para el ejercicio de los otros derechos humanos. Esto obliga a los científicos sociales a exigir más a los Estados la búsqueda de tan complejo objetivo, por constituir la esencia de los seres humanos, que de forma permanente los ha enfrentado con numerosas dificultades históricas y situaciones de guerra que han deteriorado el ejercicio de los derechos humanos y sus integridades.

Para el análisis de este asunto, la conferencia se desarrolla alrededor de la historia de Costa Rica en materia de paz y conflictos, la importancia de la Sala Constitucional y de algunas de sus resoluciones en materia de paz, así como de aspectos clave que desde 1949, con la expedición de la última Constitución, aún hoy se conserve la paz en el territorio, y, por último, del estudio de algunos aspectos que podrían, eventualmente, afectar la paz en el país.

Historia de Costa Rica en materia de conflicto armado

Costa Rica es un país pequeño que no tiene grandes riquezas, no tiene oro, ni plata, incluso el poco oro que hay está prohibido extraerlo. A partir de la Conquista, ha sido una tierra de agricultores. En este escenario, los agricultores eran quienes antes formaban un ejército en caso de necesitarlo, es decir, se les daba armamento a esos mismos agricultores, sin entrenamiento. Esto va generando poco a poco una cultura que evita el conflicto, el costarricense por lo general evade la confrontación, y la inexistencia de un ejército entrenado durante los siglos anteriores.

En el siglo xx se generan los conflictos de mayor relevancia en Costa Rica. Durante la Segunda Guerra Mundial, sin ejército formal ni buques de guerra, el país le declara la guerra a Japón, a Alemania y a Italia, en diciembre de 1941. Sin embargo, esta situación no tuvo mayor trascendencia; el efecto fue que se le expropiaron los bienes a la población oriunda de esos países que habitaba el país.

El hecho fundamental que marcó la historia del país fue la Guerra Civil de 1948. El origen de esta guerra fue la desconfianza en el sistema electoral. En las elecciones de 1944, dos grupos políticos muy marcados empezaron a desconfiar de la forma cómo se realizaba el conteo de los votos, de la posible infiltración de votos; así, el sistema político y el país empiezan a dividirse en dos grupos enfrentados que en las elecciones de 1948 manifestaron que era insostenible la confianza en un sistema electoral que no cumplía con los parámetros que el país esperaba para las elecciones.

Ese malestar general de los grupos políticos fue creciendo, al que se sumaron los efectos sensibles de la Segunda Guerra Mundial; al final se desencadenó la “huelga de los brazos caídos”, que también expresó el descontento de la ciudadanía con los términos económicos y sociales derivados de la crisis económica mundial.

La guerra civil desatada a partir de entonces constituye un hito histórico en materia de conflicto armado en Costa Rica. Tras su conclusión después de cuarenta días y aproximadamente dos mil muertos —una cantidad importante para un país tan pequeño—, los líderes entendieron que necesitaban llegar a un acuerdo.

Así se creó “El pacto de la Embajada de México”, que pretendió instaurar un gobierno de transición. Pese a que el acuerdo no se cumplió, fue un momento histórico relevante por la creación de una Asamblea Constituyente, firmada en 1949.

Esta Asamblea introdujo dos elementos que son fundamentales para el país: el artículo 12 de la Constitución, en el que se proscribió el Ejército, es decir, esta pequeña fuerza de agricultores armados fue eliminada, y hoy en día el Ejército lo componen los estudiantes del país. Si bien se cedió la protección y las garantías de los ciudadanos a las fuerzas de Policía, la proscripción del Ejército garantizó que la paz se convirtiera en uno de los ejes centrales de lo que se llamó ‘la Segunda República’. Y el artículo 99, que creó el Tribunal Supremo de Elecciones, considerado el cuarto poder de la República, cuya elección quedó a cargo de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y no del poder ejecutivo, como respuesta a la razón que justificó el origen de la guerra.

De esta forma, Costa Rica fue avanzando en el camino hacia la paz, en el reconocimiento, aún vigente, de que la paz debe ser siempre un factor clave para la existencia de una sociedad democrática.

Desarrollo constitucional del concepto jurídico de paz en la Sala Constitucional de Costa Rica

La Sala Constitucional fue creada en 1989 y le dio vida a la Constitución Política de 1949, pues se enfocó en reactivar el valor intrínseco que tienen los artículos constitucionales. Aunque esta Sala ha expedido pocas resoluciones en materia de paz, las que ha analizado han sido vitales, e incluso hoy continúan citándose por su relevancia para el país, e incluso más allá de las fronteras.

Las resoluciones son las siguientes:

La acción de inconstitucionalidad No. 9992 de 2004, que se refiere a la situación del presidente de la época, Abel Pacheco, y su canciller, quienes en medio de la tensión que surgió después del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la latente preocupación por la posibilidad de una Tercera Guerra Mundial, dictó una proclama con el propósito de defender la paz:

Ante el conflicto provocado por el régimen de Sadam Hussein, el gobierno de Costa Rica ha demandado el cumplimiento oportuno, efectivo y real de las resoluciones de Naciones Unidas, dictadas desde hace más de doce años y reiteradas a lo largo del tiempo, y aun recientemente por el Consejo de Seguridad, en el sentido de que ese régimen se deshaga de las armas prohibidas como requisito para evitar desarmarlo por la fuerza, con la clara advertencia de que de no hacerlo enfrentaría graves consecuencias [...] el gobierno de Costa Rica reitera su llamado a la paz, en particular a Sadam Hussein para que cumpla las resoluciones dictadas por Naciones Unidas, para se desarme o en su defecto atienda la demanda formulada por países miembros de la Liga Árabe y del gobierno de Estados Unidos [...] se instruye al personal de nuestras misiones diplomáticas, en particular a nuestra representación ante la ONU, para que den a conocer este pronunciamiento ante la comunidad internacional, y contribuyan, en lo que sea menester, para velar por el respeto del Derecho Humanitario Internacional, y procurar la restitución de la paz en esa región del planeta.

A partir de este pronunciamiento del poder ejecutivo, cerca de cinco acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Sala Constitucional, que en un voto histórico analizó el asunto y reconoció que la paz es un elemento fundamental para el país, y que la decisión de disponerse a apoyar a uno de los grupos que internacionalmente estaba entrando en un conflicto bélico no era la correcta y atentaba contra la Constitución y contra la cultura de paz que se había forjado después de la guerra de 1948 y la Constitución de 1949.

Con la firma del documento, Estados Unidos incorporó al país en la lista de países aliados en contra del régimen de Sadam Hussein. La Sala Constitucional, en el Acto de Inconstitucionalidad No. 9992 del 2004, afirmó:

[...] en consecuencia, por ser contrario a la Constitución Política, el sistema internacional de la Organización de Naciones Unidas y al Derecho Internacional aceptado por Costa Rica, se anula el acuerdo del poder ejecutivo relacionado con el conflicto bélico contra Irak, y todo acto o actuación relacionado con este, procede el Gobierno de la República a hacer las gestiones necesarias para que el gobierno de los Estados Unidos excluya a nuestro país de la lista de países aliados de la coalición o alianza que consta en la página web de la Casa Blanca.

En términos constitucionalistas, este tipo de resoluciones son fundamentales, porque le ponen un freno al poder ejecutivo ante decisiones que involucran al país en conflictos que no le corresponden; lo más curioso de ello es que llamando a la paz, el ejecutivo terminó incorporando al país en un proceso bélico.

La otra decisión de la Sala trata sobre un asunto menos trascendente que el anterior, pero interesante, en la medida en que permite ver la fuerza de la paz en el país. El amparo voto No. 15245 del 2006 se relaciona con la invitación de España a Costa Rica a participar en un desfile militar; en efecto, Costa Rica envió a un grupo de policías. Ante este hecho, un ciudadano interpuso un recurso de amparo, asegurando que dicha participación iba en contra de la cultura de paz. La Sala Constitucional lo declaró con lugar, porque, efectivamente, dispuso que el poder ejecutivo debió validar qué clase de desfile era al que se invitaba al país,

puesto que uno en el que se promuevan las acciones bélicas o se le dé relieve a lo militar está en contra de la cultura de paz y de la decisión del país, desde 1949, de no contar con un Ejército.

En relación con la relevancia que la Sala Constitucional da al concepto de paz, puede afirmarse que realza la definición clara de que la paz integra la cultura nacional de Costa Rica.

Amenazas a la paz interna de Costa Rica

Pese a que se tratan de amenazas al país, resulta evidente que aplican para todos los países de la región. Cuando un país atraviesa crisis fiscales, generalmente la afectación al ejercicio de derechos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, es bastante amplia. Costa Rica lleva más de diez años hablando de crisis fiscal, la situación actual de la pandemia la ha acrecentado aún más, el desempleo ronda en el 25 %, sin incluir la desmejora en el tipo de empleos. La legislación laboral permite, por ejemplo, las suspensiones laborales, reducciones de la jornada sin ninguna definición clara del futuro de los trabajadores; estos son factores que llaman a la reflexión a Estados y gobiernos, puesto que pueden generar altas crisis sociales que desencadenen en disconformidades muy sensibles de la población.

Otro factor que puede afectar la paz es el sistema de educación, eje fundamental del futuro de los países, que se ha visto muy afectado por la pandemia, pero que históricamente ha estado diferenciado entre zonas rurales y urbanas. En este sentido, la educación tiene que enfocarse en formar ciudadanos responsables, que sepan reclamar sus derechos y tengan muy claros sus deberes.

Conclusiones

La paz es un principio, valor y objetivo, pero ante todo es un derecho humano; una democracia verdadera construye su paz desde los cimientos populares, en los que el ciudadano debe sentirse integrado en lo social para el desarrollo de la paz.

Los Estados deben entender que la participación ciudadana en la toma de decisiones cobra cada día mayor relevancia; cada día, con estos sistemas, es más fácil evidenciar que en la medida en que se incorpora a la ciudadanía en la toma de decisiones, esta asume también su responsabilidad en los deberes con el Estado y con los demás ciudadanos.

La estrategia del gobierno federal en México para la búsqueda de la paz: persistencia por un camino equivocado⁵

Pablo Alberto Pineda Ortega⁶

Introducción

¿Entonces no hay nada bueno en la Guardia Nacional? Una sola cosa: si esto no resulta, si esto acaba en un tremendo fiasco, tal vez acabemos con el virus de la militarización de la seguridad pública y decidamos que hay que darle una oportunidad a la vía civil y a la construcción de la seguridad de abajo hacia arriba, de lo local a lo nacional (Hope, 2020, 7).

Sin grandes diferencias con lo que ha sucedido en los últimos lustros, en los años más recientes, la inseguridad en general y el número de víctimas por homicidios dolosos en particular no han dejado de crecer mes a mes en México, si bien con altibajos muy menores, todo indica, aunque el número de víctimas sigue

5 Ponencia de investigación. Es una transcripción del video de la conferencia impartida y fue revisado por el autor.

6 Doctor en Ciencias Sociales, de la Universidad de Guadalajara. Licenciado en Filosofía y Derecho. Master of Arts in International Management Studies, University of Texas at Dallas.

Correo electrónico: ppinedao@yahoo.com.mx



creciendo, que ahora lo hace a una tasa menor. De este modo, mientras que en los dos primeros meses del 2018 se tuvo un promedio mensual de muertes, por esta vía, de 2508 personas, en los mismos meses del 2019 tal promedio fue de 2868, en tanto que en el 2020 fue de 2882.

La referencia al periodo más inmediato es importante, porque, como se sabe, hubo en el país un cambio de gobierno el 1 de diciembre del 2018, y como no es inusual en una nueva administración, esta también afirmó que su estrategia sería más exitosa y duradera que las previas. Dada la clara confrontación entre las fuerzas del Estado mexicano —entre ellas el mismo Ejército— y los grupos del crimen organizado y la delincuencia común, y ante la socorrida suposición, no del todo infundada, de que entre más aguda sea la confrontación habrá más muertes e inseguridad, el entonces candidato y ahora presidente recurrió a una frase pegadora y francamente simplista: lo que este país necesita son “abrazos, no balazos”, con la que se orientaría así hacia una paz duradera, mediante una estrategia diferente, no centrada en un enfrentamiento radical con los grupos del narcotráfico.

Lo cierto es que a partir de la información de conjunto, producto de esta estrategia, los resultados son más bien ambiguos. La mayor apuesta de este Gobierno ha sido constituir la “Guardia Nacional”, y las más repulsivas expresiones de la inseguridad no terminan por revertirse; más aún, hay buenas razones para creer que esto no sucederá en el corto plazo, no al menos con la estrategia que se ha propuesto, con los recursos disponibles y con la debilidad institucional que caracteriza al aparato de Gobierno.

Justo lo que se plantea en esta conferencia es que, no obstante sus diferencias de matiz, no particularmente importantes, la estrategia del actual Gobierno no difiere de las emprendidas por los anteriores en sus componentes más básicos, por lo que los resultados no han variado ni variarán de manera importante.

La violencia y la inseguridad en México

El Índice de Paz Global (IPG) afirma en su página web, “es un indicador que mide el nivel de paz y la ausencia de violencia de un país o región”, y abarca tres grandes temáticas: el nivel de seguridad en la sociedad; la extensión de los conflictos internos e internacionales prevaletentes y el nivel de militarización. El índice se integra

con dos tipos de variables, las “internas”, en las que se incluye la violencia y la criminalidad, entre otras, y las “externas”, que contemplan el gasto militar y las guerras en las que participa el país, por citar solo dos. En general, entre los 23 indicadores contemplados en el índice aparecen los siguientes: muertes en guerras estimadas, niveles percibidos por la sociedad de conflictos internos y de criminalidad, así como el número de homicidios y las probabilidades de manifestaciones violentas.

El Índice abarca al 99,7 % de la población mundial e incluye a 163 países en la edición del 2020, en la que México ocupa el muy alejado y nada honroso lugar 137, muy cercano, por cierto, a Colombia, quien ocupa el 140. Lo cierto es que México cayó tres lugares en este año con respecto al 2019; este dato es relevante, porque el actual Gobierno tomó posesión en diciembre del 2018 y prometió infructuosamente, como se analiza en esta conferencia, que pronto se verían avances en materia de seguridad.

El IPG caracteriza la evolución del país en sus indicadores relevantes de los últimos cinco años. El valor más alto, cinco, significa el peor nivel de paz, y el menor, uno, expresa el mejor, de manera que una tasa creciente muestra un mayor deterioro en el nivel de paz:

- En 2019 se tuvo una caída en el Índice de 4,3 % con respecto al 2018, y continuó así su retroceso de manera consecutiva en los últimos cuatro años, en particular por el incremento de la tasa de crímenes de la delincuencia organizada. En los últimos cinco años, el nivel de deterioro alcanzó el 27,2 %.
- El incremento en la tasa de homicidios, en los últimos cinco años, fue del 86 %, al pasar de 15 muertes por cada cien mil habitantes en 2015, a 28 en 2019.
- La tasa de delitos con violencia subió en los mismos años un 40 %; de manera particular, las tasas de delitos sexuales crecieron aún más, un 60 %.
- El número de crímenes de la delincuencia organizada en el periodo creció un 46 %; dentro de ellos, los de mayor aumento fueron los delitos de narcomenudeo, que se incrementaron en un 75 %.
- El indicador cárcel sin sentencia, en cambio, ha mejorado; desde el 2015 al 2019 las personas privadas de la libertad sin sentencia se han reducido un 24,7 %; en particular, en el 2019 se redujo un 1,5 %.

En el año 2019, en específico, el desempeño de cada uno de los componentes del IPG aparecen en la Figura 1. En cuanto a los indicadores referidos en este año, se mostró un incremento importante de las actividades delictivas, de modo que la tasa de crímenes de la delincuencia organizada creció un 24,3 %, al grado que en 23 de las 32 entidades federativas este indicador aumentó. Por su parte, aunque siguieron creciendo los homicidios, su tasa de incremento se desaceleró en el año y quedó en un 1,4 %, además de que se han subido los conflictos entre las organizaciones criminales, lo que se aprecia, en gran medida, en el rubro de delitos con violencia, que en este año empeoró al alcanzar un 3,4 %.

Figura 1.

Valores alcanzados en el 2019 en los indicadores del IPM en México



Fuente: IPM México, 2020, p. 90.

Todo lo anterior, desde luego, se refleja en la percepción de la gente y en la incertidumbre que la acompaña de manera cotidiana, que las han orillado a modificar sus hábitos de vida. En ese sentido, una mirada más amplia de la percepción que se tiene en México de los grandes problemas que se enfrentan aparece en la Tabla 1. Nótese en ella que son justo la delincuencia y la seguridad pública los que se consideran como los principales problemas, según respondió el 28 % de los encuestados, muy por encima del segundo mayor porcentaje de respuestas, que solo tiene la mitad de aquel, que es la corrupción. No es un dato menor que la respuesta “problemas con la policía” también merezca

una mención importante, el 13 % de las respuestas, por lo que ocupa el tercer lugar, lo que destaca para un sector no menor de la población, en este generalizado clima de inseguridad, la policía parece formar parte del problema y no de la solución.

Tabla 1. *Percepción sobre los problemas más importantes en México*

	Total	Sexo del entrevistado		Edad del entrevistado			
		H.	M.	15-25	26-40	41-60	61 y más
Pobreza	50	19	31	12	13	15	10
Desocupación / desempleo	108	52	56	20	35	38	15
Economía / problemas económicos	138	52	86	36	58	36	8
Problemas de educación	55	24	31	14	27	11	3
Delincuencia / seguridad pública	331	155	176	48	98	125	60
Corrupción	169	106	63	41	62	49	17
Problemas de la política	152	88	64	24	50	48	30
(N)	1,200	576	624	228	396	384	192

Fuente: Latinobarómetro. Estudio No. LAT 2018 (México, 2018, p. 3).

La inseguridad es pues el nombre del juego en México, y las expresiones más extremas de ella, sin duda, impiden que al país se le pueda calificar como uno en el que se haya buscado, aun con un éxito parcial, la paz y la tranquilidad. Si bien es una nación relativamente heterogénea, sobre todo en cuanto al ingreso promedio, con un nivel más alto en el norte y el centro, y en el otro polo, los empobrecidos sur y sureste, la inseguridad se ha enseñoreado en prácticamente todo el territorio, al margen de esta y otras diferencias regionales.

Principales factores explicativos de la inseguridad y la violencia en México

El primer factor explicativo de la situación descrita en México tiene que ver con la debilidad institucional y los exiguos recursos para la atención del flagelo, algunas de cuyas principales expresiones

tienen que ver con la rendición de cuentas, la transparencia, el apego a la legalidad, el control de la discrecionalidad y la participación ciudadana en las políticas públicas. Este conjunto de factores abarca lo que puede denominarse el marco o la arquitectura institucional en la que se ejerce el poder político en el país, y por esto norman y determinan las capacidades institucionales de las que dispone un Estado nacional para atender en un régimen de libertades las encomiendas que la ciudadanía les asigna a sus gobernantes. Se trata pues de la descripción amplia del entorno legal e institucional que determina, al margen del contenido mismo de una política pública, el grado en que esta pueda ser eficaz en la consecución de sus metas y eficiente en el uso de los siempre escasos recursos públicos para encararlas.

La clara similitud existente entre dos modelos explicativos del marco institucional de la gestión de gobierno en el mundo contemporáneo, se aprecia en la Tabla 2. Se trata de los Indicadores de Gobernabilidad, del Banco Mundial, y el Índice de Desarrollo Democrático (IDD), de la Fundación Konrad Adenauer y de Politat, que ilustran el análisis de la estrategia del Gobierno mexicano. Se destaca, en efecto, que los temas sustantivos de la gobernabilidad y del ejercicio del poder público contemplan necesariamente instrumentos para la elección, control y remoción de los servidores públicos; el respeto mismo de las instituciones democráticas fincadas en la vigencia de la legalidad por parte de gobernantes y gobernados, y, finalmente, la buena ejecución de las políticas públicas, que se acompañe, además, de un marco de certidumbre para los negocios y la inversión.

Luego de caracterizar a ambos modelos y de destacar sus similitudes, es posible analizar el desempeño reciente de México en ellos, visto en la perspectiva comparada con otras naciones latinoamericanas, pues solo a partir de esta visión se puede evaluar con una mirada integral el esfuerzo de México en la búsqueda de la paz y la seguridad. Lo anterior es cierto, porque como se desprende de ambos y se señaló, las iniciativas de un Gobierno no operan en el vacío político e institucional. Véase en la Figura 2 el lugar que ocupa el país, comparado con otras cinco naciones de la región, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, a partir de lo cual se desprenden tres reflexiones básicas.

Tabla 2. Similitudes entre los indicadores de gobernabilidad y el IDD

Indicadores de gobernabilidad, BM	200 países		I de desarrollo democrático	18 países
Dimensiones	Percentil (2018)		Dimensiones	Puntaje y lugar (2016)
1. Voz y rendición de cuentas	47	↔	I. Democracia y los ciudadanos	4255, lugar 14
2. Estabilidad política y ausencia de violencia	26			
5. Estado de Derecho	28	↔	II. Democracia de las instituciones	3806, lugar 10
6. Control de la corrupción	18			
3. Efectividad gubernamental	47	↔	III. Democracia social y humana	466, lugar 10
4. Calidad regulatoria	60			
			IV. Democracia económica	652, lugar 6

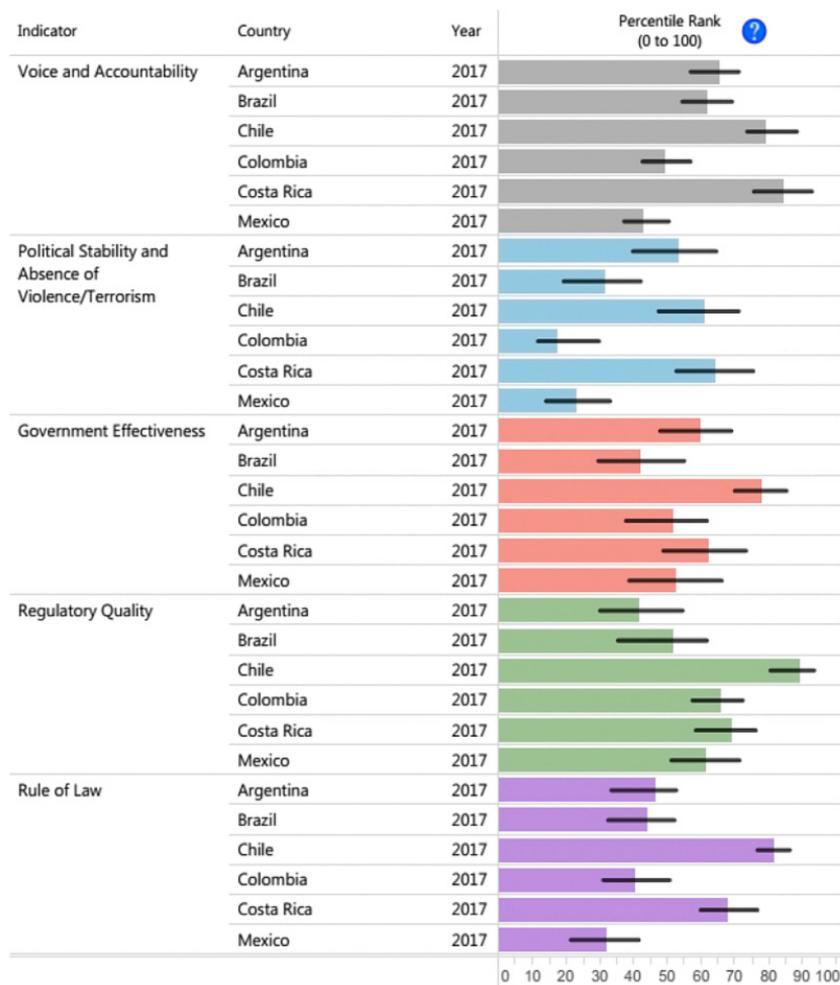
Notas: de las fuentes se cita el dato más reciente (BM, 2018; IDD, 2016). En la segunda columna, con percentil nos referimos al lugar que ocupa México entre todos los países participantes; como se sabe, el percentil 100 lo incluye a él o a los países que tienen el mejor desempeño, y de ahí hasta el percentil 1 se van registrando los de más bajo desempeño.

Fuente: elaboración propia con la información del BM y el IDD.

Destaca, en primer término, que no obstante tratarse de los países de la región con mayor desarrollo socioeconómico, si bien faltaría Uruguay, son muy pocas las dimensiones en las que alguno de ellos se encuentra entre el 20 % del mejor desempeño a nivel global, en el que sobresalen, en particular, Chile y Costa Rica. Se aprecia, en segundo término, que los valores más bajos en la dimensión Estabilidad Política y Ausencia de Violencia los presentan México y Colombia, que es justo la temática y la preocupación de esta conferencia. Al final se observa que si bien sin un particular buen desempeño, sino apenas uno razonable, México sobresale en las dimensiones de desempeño gubernamental y calidad regulatoria, pero es el caso de que con el nuevo Gobierno, en ambos planos, ha habido un deterioro, y sobre esto basta señalar que de los veinte nuevos programas introducidos en materia de desarrollo social, solo uno cuenta con reglas de operación, lo que da cuenta de la debilidad institucional que ahora prevalece.

Figura 2.

Países latinoamericanos selectos y su desempeño en los indicadores de gobernabilidad



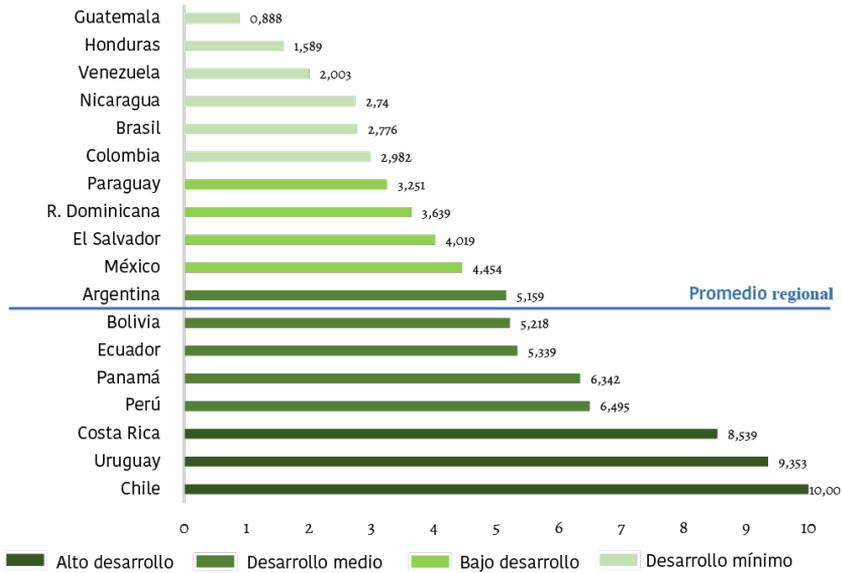
Fuente: BM.

Por último, y a tono con los resultados de la Figura 2, véase en la Figura 3 la clasificación de países latinoamericanos en cuanto al IDD, en el que México no muestra un desempeño de significación, queda solo a media tabla; en cambio destaca que los países de mejor resultado, y no es desde luego casual, son en la práctica los mismos que aparecen bien posicionados en los referidos Indicadores de Gobernabilidad. En breve, de este análisis se desprende que el país cuenta con una arquitectura institucional para el ejercicio del poder público francamente limitada,

lo que afecta de manera sensible la calidad de la planeación y la ejecución de políticas en materia de seguridad y en el alcance de la paz, las mismas que retomaremos en el siguiente apartado. Pero es cierto que no solo basta un buen diseño de estrategias públicas, sino que es necesario también disponer de los recursos suficientes para ejecutarlas.

Figura 3.

Clasificación de los países latinoamericanos según el IDD



Fuente: IDD, 2016, p. 14.

¿A la luz de esta visión maximalista de la democracia, son realmente suficientes los recursos asignados al campo de la seguridad pública, la prevención del delito y la paz? De la información provista en el referido IPM, el escenario no puede sino ser pesimista. En efecto, en su informe del 2020 se señala que dentro de los 33 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México es el que realiza el menor esfuerzo fiscal en materias de seguridad interna y sistema judicial, a las que asigna solo el 0,7 % del PIB; de manera específica, el país solo dispone de 3,6 jueces y magistrados por cada cien mil habitantes, lo que representa apenas la cuarta parte del promedio global, razón por la cual la infraestructura institucional y

sus capacidades son claramente limitadas. Lo anterior se agrava más aún si se considera la preocupante presencia de la corrupción en todo el sistema. Nótese que además de su mención en los dos referentes previos, en la clasificación del Foro Económico Mundial (citado en IPM, 2020, p. 2), México aparece en el lugar 128 de 163 países en cuanto al control de la corrupción: descendió 57 lugares en la última década.

La estrategia adelantada y sus primeros resultados

A los cinco meses de iniciado el nuevo Gobierno, en abril del 2019, el Senado expidió un decreto en el que se publicó la llamada Estrategia Nacional de Seguridad Pública, acompañada de un diagnóstico sobre esta problemática y algunos de cuyos principales rasgos ya fueron referidos. Esta estrategia la integran los siguientes objetivos, sobre los cuales este estudio se concentra de manera muy sintética en los de mayor relevancia, que son justamente los cuatro últimos; de los restantes solo se lista su temática principal:

- Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
- Garantizar empleo, educación, salud y bienestar.
- Regeneración ética de la sociedad.
- Recuperación y dignificación de los centros penitenciarios.
- Pleno respeto y promoción de los derechos humanos.
- Reformular el combate a las drogas.
- Empezar la construcción de la paz.
- Seguridad pública, seguridad nacional y paz.

Además, el decreto contempló un grupo de estrategias específicas, pero las de mayor importancia son dos: el nuevo modelo policial y la prevención del delito, sobre las cuales, y también por razones de espacio no podemos detenernos, bien presento de manera muy sintética.

Listemos pues la temática de los objetivos que no revisten la suficiente importancia para este estudio. Del objetivo “Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia”, entre los principales componentes, se plantea enfrentar la corrupción mediante el abatimiento de la impunidad, sobre lo que se avanzará al impedir la asociación entre delincuencia y autoridad. Del objetivo “Garantizar empleo, educación, salud y bienestar” se destaca

la importancia de la política social para sentar las bases de un desarrollo perdurable, al atacar las causas de la delincuencia. En cuanto a la “Regeneración ética de la sociedad” se afirma que la crisis de valores producto de una cultura del individualismo es un importante componente del estallido de la criminalidad, razón por la cual es necesaria una regeneración moral. Finalmente, con el objetivo de “Recuperación y dignificación de los centros penitenciarios” se propone que las cárceles, que son ahora espacios controlados por las mafias y multiplicadores de la criminalidad, puedan ser verdaderos centros de reinserción social.

Al detenerme con mayor detalle en el análisis de los cuatro objetivos priorizados para el estudio, es posible indicar lo siguiente:

- Pleno respeto y promoción de los derechos humanos

Con relación a las prácticas discrecionales y sin fundamento legal de las autoridades policiacas, se afirma que la tentación de restablecer la legalidad con métodos violatorios de los derechos humanos es inaceptable, genera cinismo social e impulsa conductas delictivas, por lo cual se proponen, entre otras, las siguientes acciones: tipificar como delitos el incumplimiento grave de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos nacional y estatales; garantizar la plena independencia de las últimas; liberar a todos aquellos que se encuentren en prisión por motivaciones políticas, así como erradicar la represión y la tortura, la desaparición y el asesinato por parte de los cuerpos de seguridad. Ninguno de los componentes del objetivo evidencia avances significativos, e incluso, en la mayoría los resultados son nulos al respecto.

- Reformular el combate a las drogas

Se señala que la prohibición es ya insostenible y atenta contra los derechos de las personas a su libre autodeterminación. Por otro lado, la política es tan discrecional y arbitraria que no sanciona la producción y comercio de otras sustancias que son igual de dañinas, tales como el alcohol y el tabaco, así como ciertos antidepresivos. La prohibición es, desde luego, ineficaz y criminaliza a los consumidores, en la medida en que los conduce a la marginación social, amén de que los adictos ven muy limitadas

sus posibilidades de reinserción social. El consumo ha escalado de ser solo un problema de salud pública a convertirse en uno de seguridad nacional, y contribuye también al fortalecimiento económico de los grupos del narcotráfico, por la rentabilidad asociada con los altos costos que la prohibición genera.

- Emprender la construcción de la paz

La “guerra contra las drogas” ha costado más de 200 000 vidas, más de 37 000 desaparecidos, un número difícil de calcular de desplazados y la inseguridad de millones que han tenido que modificar sus hábitos de vida para protegerse. Ante esto se propone un modelo de justicia transicional, la cultura de la paz y la recuperación de la confianza en la autoridad.

Se propone poner en marcha procesos de desarme, desmovilización y reinserción social que se acompañen de la reparación de los daños causados y de la plena colaboración con la justicia. La motivación de los delincuentes sería el aumento de su esperanza de vida, la posibilidad de llevar una vida sin sobresaltos y poder establecer negocios legales. Para lograr lo anterior se propone la construcción del Consejo para la Construcción de la Paz, como instancia de articulación de todas las instituciones y actores que trabajen por la paz. Sin embargo, después de dos años no se ha creado, y el escenario es pesimista respecto a su ejecución en el periodo restante.

- Seguridad pública, seguridad nacional y paz

La concepción de la seguridad nacional que se plantea aquí se relaciona con el bienestar colectivo, libertades cívicas, justicia, paz y desarrollo sostenible. En ese sentido, y como el país se encuentra sujeto a diferentes riesgos, se deben fortalecer las capacidades institucionales para alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional mediante el Consejo de Seguridad Nacional, el cual desarrollará acciones de inteligencia de atención, prevención, coordinación y seguimiento de riesgos y amenazas; establecer un Sistema Nacional de Inteligencia para la toma de decisiones; fortalecer la seguridad interior y garantizar la defensa exterior

del país, y mejorar las capacidades de investigación científica en materia de seguridad.

Para este cúmulo de tareas adquiere una especial relevancia la recién creada Guardia Nacional (GN). Tendrá autonomía técnica, operativa y de mando, es auxiliar en materia de seguridad pública de las entidades federativas y los municipios, bajo un esquema de corresponsabilidad, coordinación y colaboración. En este orden de ideas, tiene como objetivos la prevención del delito y la participación en la investigación delictiva, con la supervisión de las autoridades ministeriales y judiciales. Finalmente, para su operación se divide al país en 266 regiones, y en cada una existe una coordinación regional en la que participa la GN con las autoridades locales, estableciéndose que la cantidad de efectivos en cada región estará en función del número de habitantes y de sus índices delictivos.

Sin embargo, se identifican en la GN las siguientes fallas sustantivas que limitan el alcance de sus objetivos: 1) parte de una perspectiva equivocada al abordar los problemas de seguridad pública, que se presentan, nacen y obedecen a condiciones eminentemente locales; es fundamental fortalecer las policías locales, en oposición al propósito actual de vigorizar una instancia nacional; 2) se trata de una estrategia surgida de arriba hacia abajo, que supone, de forma equívoca, que es la autoridad política nacional la encargada de atender los problemas públicos, desconociendo las características particulares de los entes locales; 3) la GN está impedida para atender los problemas de seguridad pública nacionales, porque el número de efectivos es aún muy reducido para las dimensiones y las necesidades que enfrenta el país en materia de seguridad. A ello se suma que México es el país que menos presupuesto destina a la seguridad pública y la justicia, según la OCDE, y 4) contraviniendo la ley, la GN se encuentra fuertemente militarizada, lo que podría limitar su capacidad de acción a nivel local; ha habido un fuerte recorte presupuestal a los gobiernos subnacionales y hay una desconfianza institucional, en particular en Seguridad Pública, que le impide fortalecer sus capacidades.

Conclusiones

En el marco general de un país que no ha logrado abatir sus niveles de pobreza en lustros, debido a los casos extremos de inequidad que padece y a la insuficiente tasa de crecimiento económico, la inseguridad se ha enseñoreado en todo el territorio, y alcanza en ciertas regiones casos tan extremos que la equiparan a una guerra de baja intensidad, de manera especial por el poderío y letalidad de los grupos del narcotráfico. Por lo anterior, el nuevo Gobierno prometió, bajo un nuevo paradigma, enfrentar el flagelo, pero la evidencia no muestra ningún cambio significativo en las variables más visibles de la inseguridad, como lo son los homicidios dolosos, por lo que es necesario analizar cuáles son las principales limitaciones de la estrategia.

Lo cierto es que esta no solo ha resultado inadecuada, sino que su implementación ha sido inconsistente con lo planteado en la narrativa oficial, pero también ha sido ineficaz por la reiterada debilidad institucional del Estado mexicano. Sin ninguna duda, la más ostensible expresión de esa debilidad es la corrupción, y de la mano de ella el muy frágil Estado de Derecho del que se dispone. Estas flaquezas, al final del día, imponen su costo sobre cualquier estrategia de política pública, y se evidencian con mayor peso en una muy sensible para la ciudadanía, como lo es la seguridad pública.

Lo que se destaca en esta conferencia es que los objetivos de la estrategia no avanzan en el sentido y al ritmo deseado en lo sustantivo, si bien no de manera única por las razones específicas siguientes. De este modo, y a manera de reflexión general derivada de los elementos expuestos, se concluye que la estrategia general del Gobierno mexicano, en sus dos años de ejercicio, no ha logrado contener los efectos más visibles y dolorosos de la inseguridad, cuyo fracaso se explica por las insuficiencias de la estrategia misma y por las debilidades institucionales del aparato de Gobierno, que provienen de larga data y no se han querido modificar. Debido a lo anterior, no es previsible que en lo que resta de esta administración, cuatro años más, los resultados se vayan a modificar de manera sensible.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. República Dominicana.
- Carrión, F., Pontón, J. y Armijos, B. (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Flacso. <https://es.scribd.com/document/274789026/120-Estrategias-y-36-Experiencias-de-Seguridad-Ciudadana>.
- Guerrero, E. (2020, febrero). Cambio de rumbo, error de cálculo. *Revista Nexos*.
- Huffy, M., Báscolo, E. y Bazzani, R. (2006). Gobernanza en Salud, un aporte conceptual y analítico para la investigación. En *Cad. Saúde Pública*, 22, S35-S45.
- Pineda, P. (2017). La agenda metropolitana en los municipios grandes de México. En: R. de la Mora (coord.), *Gobernanza Metropolitana y Federalismo en México* (pp. 35-60). El Colegio de Jalisco.
- Quintanilla, D. (2020, febrero). Fuerzas Armadas y tareas de seguridad pública. *Revista Nexos*.
- Repetto, F. (s. f). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Biblioteca Virtual TOP.
- Ruiz, O. (2019). Zonas metropolitanas vs. autoridades fragmentadas. En *Índice de Competitividad Urbana 2018*. IMCO.
- Simeonova, V. et al. (2018). *Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*. ESPON EGTC. <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

Otras fuentes:

- Banco Mundial. (s. f.). *Indicadores de Gobernabilidad*. <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>
- Cámara de Diputados. (s. f.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Cámara de Senadores. (2019). *Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República*.

- Causa en Común. (s. f.). *Experiencias y metodologías internacionales sobre prevención del delito y prevención de la violencia*. <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads>
- Gobierno Federal. (2014). *Programa nacional para la prevención de la violencia y la delincuencia 2014-2018*.
- Human Rights Watch. (2020). *World Report*. http://fileserver.idpc.net/library/hrw_world_report_2020.pdf
- Índice de Paz México. (2020). *Institute for Economics and Peace*.
- La Jornada. (2020, 20 de septiembre). Refrenda México su compromiso de colaborar con EU en Seguridad. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/09/20/se-da-prioridad-al-combate-al-2018narcotrafico2019-responden-sre-y-sspc-a-eu-2683.html>
- Latinobarómetro. (2019). *Informe 2018*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (consulta: 12.06.2020)
- Latinobarómetro. (2018). *México 2018*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (consulta: 12.06.2020).
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2020). *Análisis del Segundo Informe de Gobierno 2019-2020*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010) *Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito*. Doceavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal.
- Polilat. (2016). *Índice de Desarrollo Democrático 2016*.

Hacia nuevos paradigmas constitucionales: paz y armonía⁷

Rubén Martínez Dalmau⁸

Esta conferencia aborda los nuevos paradigmas constitucionales que han avanzado en los últimos veinte años, en especial los relacionados con la paz y la armonía. El enfoque es sobre todo en la paz, bajo el entendido de que la armonía es una condición para la paz, en el marco de la creación del constitucionalismo, su fundamento axiológico y su incorporación en el marco del nuevo constitucionalismo.

Cuando se habla de paz y su incorporación dentro de los textos constitucionales, se hace referencia particular a la construcción colectiva de los elementos axiológicos y éticos que determinan a la sociedad. Las sociedades democráticas avanzan hacia la paz como la forma de solución de los conflictos, pero además lo hacen de manera necesaria, es decir, cuanto más democrática sea una sociedad, más involucrada estará con el

7 Conferencia magistral. Este escrito es una transcripción del video de la conferencia impartida y fue revisado por el autor.

8 Ph. D. de la Universidad de Valencia (España). Profesor titular de Derecho constitucional. Jurista, politólogo e historiador del arte. Miembro de la red de expertos en Derechos de la naturaleza, del programa Armonía con la Naturaleza, de las Naciones Unidas.

Correo electrónico: martinezdalmau@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3853-0851



mecanismo de la paz como método para la solución pacífica de los conflictos.

Por lo tanto, por un lado, se entiende a la paz como un concepto metodológico, y por el otro, como un alimento de los fundamentos axiológicos, la ética y las condiciones de vida en común. Así, la idea desarrollada se centra, en primer lugar, en que la paz y el constitucionalismo tienen una relación de origen, es decir, que se encuentran en el mismo nacimiento del constitucionalismo, cuando se luchó contra el poder absoluto impuesto por la voluntad del rey; además, el constitucionalismo democrático ha concebido esa paz como fundamento axiológico, mientras que el constitucionalismo oligárquico ha utilizado a la Constitución como imposición de voluntades en contra de la paz como fundamento.

En segundo lugar, se reflexiona sobre el tímido reconocimiento constitucional del derecho a la paz que ha habido en los últimos setenta años, en ascenso, avanzando en su desarrollo al interior de las nuevas constituciones como un derecho objetivo. Esta relación directa entre paz y Constitución hará que aumente necesariamente el reconocimiento y la garantía del derecho a la paz.

La definición de la paz nunca niega el conflicto, en tanto está latente en las sociedades y forma parte de las relaciones humanas; lo que logra la paz es resolver el conflicto sin el uso de la imposición y de la violencia en cualquiera de sus dimensiones. Así se niega recurrir a la violencia para la resolución de la confrontación, pero no la confrontación en sí misma. Por eso, la legitimidad democrática es la única que no se impone, sino que se construye colectivamente, tal como lo planteaban Paine o Rousseau al afirmar que el derecho no impuesto —construido en paz— es necesariamente un derecho democrático.

Relación entre constitucionalismo democrático y paz

El constitucionalismo se construye como un límite al poder, al declarar que existe un núcleo de derechos que no pueden ser violados por el Estado y que garantiza la posibilidad de vivir en paz; justamente, la lucha iniciada desde la Revolución Liberal Inglesa, en el siglo xvii, hasta las puertas de lo que se conoce como Estado

Social de Derecho, a mediados del siglo xx, es una disputa del constitucionalismo por reconocer los límites del poder arbitral, es decir, que tiende necesariamente hacia la paz. A finales del siglo xviii, este elemento se construye aún más cuando aparece la fundamentación del constitucionalismo, basada en la voluntad y el poder constituyente que existe desde el momento en que existe el Estado moderno, pero que se construye ideológica e intelectualmente a partir de las dos grandes revoluciones liberales, la norteamericana y la francesa.

Cuando aparece en la historia esa conversión del constitucionalismo a secas al constitucionalismo democrático, el avance fundamental es precisamente la legitimidad democrática con fundamento en el poder, la soberanía popular como soporte del poder constituyente; esto implica, necesariamente, una apuesta por la paz como tendencia del constitucionalismo democrático. En este escenario, el desarrollo del constitucionalismo democrático trae consigo una mayor comprensión del ser humano en su integridad, como sujeto de derechos sociales que al fin y al cabo son fundamento de la paz en un Estado Social de Derecho.

En consecuencia, a medida que avanza el constitucionalismo, el fundamento axiológico de la paz y la armonía está latente y forma parte del avance en derechos de esa trayectoria constitucional democrática, hasta llegar al nuevo constitucionalismo, a partir de finales del siglo xx, en particular con la Constitución colombiana de 1991, y que abarca una serie de constituciones muy importantes.

Este nuevo constitucionalismo comprende la reivindicación de derechos de poblaciones históricamente marginadas, los derechos de la naturaleza y la formulación holística del concepto de paz, entre otras cuestiones. Estos avances se pueden evidenciar, por ejemplo, cuando en 2015, las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030, en la que se evidencia el compromiso de los gobiernos por mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. Esta Agenda cuenta con diecisiete objetivos que, efectivamente, incluyen el cambio climático, la igualdad de género, la educación y el diseño de las ciudades, pero el objetivo 16 reviste especial importancia al referirse a la promoción de sociedades inclusivas y pacíficas para el desarrollo sostenible. Esto evidencia la relación directa existente entre paz, democracia y desarrollo; incluso al

contrastar los índices de democracia con los de desarrollo humano, es posible identificar una correlación; los países con los mayores índices de democracia son los que tienen puntajes superiores en el índice de desarrollo humano. Lo que corrobora la relación entre paz y democracia, y entre esta y los altos niveles de desarrollo.

La constitucionalización de la paz

En este apartado se expone la constitucionalización de la paz y el avance lento pero determinado hacia la paz. Al hablar de este asunto se suele referenciar la Constitución japonesa de 1947, que es en la que formalmente se materializa la primera constitucionalización del concepto paz, mediante la renuncia del pueblo japonés al uso de la fuerza como medio de solución de disputas internacionales. Se trata de un concepto limitado de paz, diferente a la visión axiológica que hoy se incorpora en las diferentes constituciones; de esta forma, las constituciones avanzan en la incorporación del concepto de paz, aunque formalmente sea más complejo, salvo excepciones, como la Constitución de Costa Rica de 1949, cuyo artículo 12 proscribía al Ejército como institución permanente, con el propósito de no regresar a las voluntades bélicas. Sin embargo, la presencia del Ejército no implica necesariamente la existencia de paz.

La Resolución 532 de las Naciones Unidas de 1976 fue el primer documento de un organismo internacional que reconoció a la paz como un derecho, al indicar que toda nación y todo ser humano, sin importar su lengua, raza, conciencia o sexo, tiene el derecho inherente a vivir en paz, con lo que rompió con el paradigma del concepto de paz que había y que evoluciona hacia una visión mucho más axiológica y constructora de los fundamentos éticos de convivencia, con lo que marca un antes y un después en ese marco, al vincular, además, ese derecho a vivir en paz con el interés común de la humanidad y con la condición de la paz para el desarrollo de las naciones. Es posible mencionar otros ejemplos, como la Resolución 3911 de 1984, de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre el derecho de los pueblos a vivir en paz,

o la Constitución portuguesa de 1976, que incorpora por primera vez en el marco del constitucionalismo europeo la idea de un país que preconiza la abolición de todas las formas de imperalismo, colonialismo y agresión, para asegurar la paz.

Por último, en el marco europeo se hace referencia al artículo tres del Tratado de Lisboa, que habla sobre los objetivos de la Unión Europea e incorpora la promoción de la paz, de los valores y del bienestar de los ciudadanos. Este objetivo es muy importante, pues la Unión Europea se construye dentro del proceso de búsqueda de elementos pacíficos para evitar toda regresión a épocas bélicas como las vividas en el contexto de la Segunda Guerra Mundial.

El nuevo constitucionalismo latinoamericano incorpora en las constituciones los conceptos de paz, derechos humanos y desarrollo, y los relaciona de forma directa. La Constitución colombiana de 1991 los inserta en el artículo 22, que integra a la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; es evidente que la materialidad es otra cuestión diferente, sin embargo, si no existiese esa apuesta formal, sería difícil avanzar hacia el marco material. Se menciona el caso de la Constitución venezolana de 1999 —ahora mismo cuestionada—, pero que en sus inicios fue una Carta en esencia pacifista, al incorporar la paz social y la idea de que los fundamentos del Estado son su patrimonio moral y los valores de libertad, igualdad, justicia y paz, con lo que apostó de manera puntual por la paz.

En el caso ecuatoriano, no solo la cultura de la paz se suma a plenitud en el marco de la Constitución, sino que además hay políticas y acciones integradas para promover una cultura de la paz, de la convivencia pacífica y prevenir las formas de violencia, que incluyen, además, el complemento relevante de los derechos de la naturaleza, vinculados por primera vez en esta Constitución ecuatoriana de 2008. Finalmente, se expone el caso de la Constitución boliviana, que en su artículo 10 establece que Bolivia es un Estado pacifista que promueve la cultura de paz, el derecho a la paz y la cooperación entre los pueblos de la región y, además, rechaza toda guerra de agresión, e incorpora un derecho y un deber: defender, promover y contribuir a la paz.

Conclusión

Con los postulados desarrollados durante la conferencia es posible concluir lo siguiente: 1) existe una relación directa entre constitucionalismo y paz, como solución pacífica de los conflictos; 2) el constitucionalismo democrático ha fortalecido la paz como un fundamento axiológico, mientras que el oligarquía ha hecho lo contrario al usar la Constitución como una imposición de voluntades; 3) es posible empezar a hablar de un derecho a la paz; sus fundamentos axiológicos se enraízan en el constitucionalismo democrático y forman parte del nuevo constitucionalismo, lo que significa que se avanzará en democracia y, por lo tanto, en el marco del derecho a la paz; 4) el derecho a la paz ha pasado de ser un derecho subjetivo, intuitivo o taxativo, a un derecho objetivo con las garantías propias de los derechos de configuración constitucional; y 5) el constitucionalismo democrático apuesta de manera radical por un derecho a la paz que forma parte de su naturaleza y que estará presente en todas las futuras constituciones democráticas del nuevo constitucionalismo.

Reflexiones sobre la transición española como un proceso de construcción de la paz⁹

Roberto Viciano Pastor¹⁰

Esta conferencia aborda la transición de la dictadura franquista a la democracia y la generación de un proceso constituyente ocurrido en 1936, cuando una parte del Ejército español se alza contra la República, mientras la otra permanece fiel, lo que provocó un golpe de Estado, que se pensaba sería breve, pero que terminó en una situación bélica de tres años, hasta 1939, cuando los golpistas consiguieron el triunfo militar, en una contienda a la que se incorporaron organizaciones civiles en los diferentes bandos, y se instauró una dictadura encabezada por el general Francisco Franco, durante casi cuarenta años.

Esta situación es interesante, pues con la muerte del general Franco, que controlaba las estructuras del poder, se designa al rey Juan Carlos como sucesor, para

⁹ Conferencia magistral. Este escrito es una transcripción del video de la conferencia impartida y fue revisado por el autor.

¹⁰ Catedrático de Derecho Constitucional y titular de la Cátedra Jean Monnet sobre instituciones políticas de la Unión Europea, en la Universidad de Valencia (España). Sus principales líneas de investigación son el derecho autonómico español, aspectos constitucionales e institucionales de la integración europea y constitucionalismo latinoamericano.

Correo electrónico: roberto.viciano@uv.es

respetar el funcionamiento legal y estatutario del sistema franquista; con esto se dio continuidad al régimen, aunque ahora dirigido por un rey y no por un general; por lo tanto, la memoria histórica de cuando acaba la vida del general Franco y continua su sistema político es la de una guerra, que acabó en un periodo que el franquismo vendió como un largo periodo de paz; una paz impuesta por un bando que condujo al exilio, a campos de concentración, e incluso ante el paredón de fusilamiento, a quienes perdieron la guerra.

La paz estaba en la mente de todos los españoles; tras la muerte del general Franco se suscita un miedo terrible a volver a caer en una situación fratricida, lo que facilitó de forma significativa el desarrollo de una transición pacífica. También debe tenerse presente que el ejército franquista estaba absolutamente alineado con las posiciones del régimen, se identificaba con su líder militar. Con el inicio de la transición, en la que precisamente el sucesor del general Franco, con la colaboración de algunos otros altos cargos del régimen franquista, deciden que este no podía tener continuidad sin Franco, que carecía de sentido que en la Europa de 1975 subsistiera una dictadura, un sistema autoritario, se dio inicio a un proceso de transición que incorporó progresivamente a diferentes fuerzas políticas de la oposición.

Resalta que, a pesar de que hubo una lucha popular, no se trató de una transición arrancada desde esta, sino que en realidad fue dirigida por los que procedían del mismo sistema franquista, quienes se dieron cuenta de que el funcionamiento de una autocracia en una Europa rodeada de países democráticos no era sostenible en el tiempo. La preocupación de los sectores de la oposición democrática, que estaban tras los muros del sistema, y de los sectores más inteligentes y más abiertos que el franquismo, era propiciar un periodo largo de paz y no volver a repetir los errores que habían llevado a la confrontación a los españoles entre los años 1936 a 1939.

En esto radica la importancia de la transición, que se trató de una fórmula de búsqueda de una paz negociada en la que todos los sectores tuvieron que hacer concesiones, lo que dio como resultado la Constitución de 1978, que contó con un amplio consenso. Fue necesario que los franquistas alejaran a los sectores más intransigentes del régimen y los dejaran fuera del

foro político; requirió también que en la oposición democrática, los sectores más partidarios de una ruptura o un cambio revolucionario fueran marginados para fomentar que las principales fuerzas políticas de la izquierda española, en concreto el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Comunista de España, fueran las que eligieran de manera moderada una transición, conscientes de que carecían de la capacidad operativa real para imponer un cambio constitucional, una transformación del sistema por la fuerza, por la vía revolucionaria, que suprimiera el sistema político franquista; por lo tanto, entraron en la dinámica de la negociación.

Sin duda se trató de un proceso complejo, pues hubo sectores en los dos extremos que no estaban de acuerdo con esta transición pactada, pero se logró imponer la cordura en ambos sectores y se produjo una transición con muchas debilidades, problemas y fallos que aún subsisten, pero que permitió que aún hoy sea posible hablar de un país que vive en democracia y en paz.

Posiciones sobre la transición dentro de las Fuerzas Armadas

En la transición a la democracia, la inmensa mayoría del régimen de las Fuerzas Armadas estaba dirigida por militares que habían participado con gradación baja en la Guerra Civil y fueron parte de los vencedores en la guerra, los generales que en ese momento ocupaban los mandos de las diferentes zonas militares, así como el alto mando militar. Todos ellos no solo habían sido oficiales del Ejército sublevado, militares jóvenes en aquel momento, sino que además habían participado como voluntarios en apoyo de los alemanes nacional socialistas contra la Unión Soviética, por lo tanto, se trataba de un Ejército muy polarizado, muy radical, en el que había una parte muy importante de soldados afines con la ideología de la extrema derecha, unos monárquicos y otros que desconfiaban de la figura del rey.

Esa era la principal división dentro del Ejército, que en su mayoría era franquista; hubo también una pequeña corriente de oficiales demócratas que crearon una organización denominada la Unión Militar Democrática (UMD). Esta formó una estructura de coordinación ilegal, clandestina, entre militares de baja

gradación, normalmente conformada por capitanes y comandantes que después de la Revolución de los Claveles —en la que el Ejército portugués dio un golpe de Estado a la dictadura en Portugal y abrió un proceso constituyente— intentaron hacer algo similar, pero fueron detectados por los servicios de inteligencia y sus principales dirigentes cayeron detenidos, condenados y expulsados del Ejército. Pese a esto, dentro del Ejército español permanecieron algunos militares que procedían de la UMD pero que no fueron detectados y con el paso del tiempo alcanzaron posiciones importantes con gobiernos de izquierda en el generalato. Sin embargo, se trataba de grupos minoritarios dentro de un Ejército mayoritario afín a las ideas del franquismo, que tenía una gran desconfianza hacia el sistema democrático, por asociarlo con cierto grado de caos y de confrontación política entre españoles y por identificarlo con las cuestiones de convivencia que no funcionaron bien en la Segunda República Española.

Posiciones sobre la transición dentro de los herederos de la dictadura

Entre los herederos de la dictadura existieron fundamentalmente dos o tres corrientes; por un lado, en lo que se llamó el “búnker” se encontraban los más intransigentes, los más partidarios de mantener las esencias del sistema franquista, de no cambiar nada; de este “búnker” formaron parte miembros del alto mando militar y personalidades pertenecientes a los poderes económicos del país, directivos de grandes bancos y empresas nacionales, que se habían opuesto al inicio del proceso de democratización en las cortes.

Un segundo bloque fue el de los reformistas, fieles y leales a Franco hasta el día de su muerte, pero que al día siguiente se dieron cuenta de que ese sistema no se podía mantener y que era necesario un cambio desde dentro, tal como lo señaló Fernández Miranda, el gran ideólogo del cambio desde el franquismo, “hay que ir de la autocracia a la democracia pero desde la ley pasando a la ley”, es decir, sin que hubiera una ruptura y en un tránsito pacífico en el que se reformaran las leyes del franquismo y se aprobaran otras que permitieran el funcionamiento de la democracia. Todos estos actores partidarios del cambio fueron la mayor parte de los cuadros más jóvenes, de los menores de 45 a

50 años dentro de la estructura franquista; todos ellos entendieron que había que hacer algo diferente y ocuparon posiciones relevantes durante la transición, empezando por Adolfo Suárez, que era el Secretario General del movimiento que agrupaba a todos los partidos que estaban alineados con la dictadura militar, por lo tanto, en teoría, debía haber sido el guardián de las esencias, pero fue precisamente él quien abrió la puerta, junto con Fernández Miranda y el rey, para que se produjera la apertura democrática.

Por último, hubo un sector muy pequeño del franquismo que estuvo mucho tiempo en una posición claramente crítica frente al régimen, que había planteado la necesidad de hacer cambios importantes en el franquismo. En este sector estuvieron miembros que militaron en el Partido Obrero Español y pasaron por la Unión de Centro Democrático, como Fernández Ordoñez, que en tiempo de Franco ocupó importantes cargos dentro del Estado, sin embargo, luego se involucró de forma importante en diálogos discretos con la oposición; o el caso, por ejemplo, de Manuel Fraga, que vivió una involución más reaccionaria, pero que también se había mostrado crítico en los cuestionamientos al franquismo y entendía que había que democratizarlo, aunque fuera un poco.

Por lo tanto, hubo tres grandes corrientes, la principal fue la reformista, y las otras dos, más minoritarias, una era partidaria de mantener el sistema intacto y la otra de iniciar diálogos con la oposición, pensando en un mañana diferente para España, en un mañana democrático.

Posiciones sobre la transición dentro de la oposición democrática

La oposición democrática tenía dos grandes partidos y un tercero con oportunidades para haber sido muy importante en la transición, pero que luego se convirtió en absolutamente irrelevante. Se trataba, por un lado, de los demócratas cristianos. Juan Liz afirmó en su momento, que ese partido sería, de alguna manera, hegemónico cuando se hiciera la transición a la democracia, y se equivocó rotundamente. El Partido Demócrata Cristiano no alcanzó un número de votos significativo, pues sus electores potenciales

terminaron votando por la Unión de Centro Democrático, el partido del franquismo, presidido por Adolfo Suárez.

Luego estuvieron dos partidos más importantes, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Comunista de España; ambos generaron unas coordinadoras de partidos más pequeños alrededor de ellos, como fueron la Junta Democrática y la Plataforma Democrática; al fin y al cabo, se trataba de un intento por reagrupar algunos sectores alrededor de esos dos partidos, que pretendían tener el protagonismo del ala izquierda en la transición a la democracia. Pero cuando de manera bastante sensata entendieron que divididos carecían de la capacidad para plantear un cambio estructural del sistema franquista, terminaron fusionándose y formaron la “Platajunta”, la fusión de la plataforma y la junta, a la que denominaron “Platajunta Democrática”, conformada por todos los partidarios de transitar de alguna manera hacia la democracia.

Pero incluso dentro de la “Platajunta” y fuera de ella existían algunos partidos minoritarios, sobre todo de extrema izquierda, que planteaban que el diálogo con la dictadura era inaceptable y que lo necesario era una solución que sustituyera el franquismo por una especie de rebelión ciudadana. Para los partidos mayoritarios era evidente que esto no podía ser, conocían cuál era su capacidad operativa, sabían de los pocos militantes con los que contaban, y que si bien tenían un cierto grado de arrastre en determinados sectores de la intelectualidad o de los trabajadores, no era suficiente para derribar ningún sistema autoritario; por lo tanto, dejaron solos a todos los sectores que planteaban dicha ruptura.

Allí se presentó la principal disparidad de posiciones dentro de esa Platajunta, en la que se fusionaron todos los partidos de la oposición. En un primer momento, de manera generalizada se planteaba que el gran partido de la oposición sería el Partido Comunista de España, que había tenido un mayor nivel de organización y de resistencia interna contra la dictadura; se creía que iba a ser el partido más importante de izquierda, tal como ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial en Francia y en Italia.

Sin embargo, la socialdemocracia europea, sobre todo la alemana, apostó muy fuerte por financiar, aunque de manera

ilegal, al Partido Socialista Obrero Español para que tuviera suficientes recursos para desarrollar una gran campaña política y presentarse como el partido moderado y sensato de la izquierda; de esta forma, una sociedad con miedo a la confrontación confió mucho más en el discurso moderado de centroizquierda, propio del Partido Socialista, que en el un poco más radical del Partido Comunista. Fue así como en las primeras elecciones, el Partido Comunista quedó reducido a un partido testimonial con 20 diputados, mientras que el Socialista logró alrededor de 120, convirtiéndose en el partido hegemónico de la izquierda, posición que persiste hoy, cuando pese a haberse debilitado, continúa siendo el partido hegemónico en la política de izquierda española.



El papel de las Fuerzas Armadas en la Constitución italiana: su evolución y legalidad constitucional en un sistema democrático¹¹

Riccardo Ursi¹²

1. Las Fuerzas Armadas en la Constitución italiana

Según la interpretación tradicional del Estado del siglo XIX, la Fuerza Armada es una expresión íntima del *imperium* del Estado. En efecto, si desde el punto de vista liberal el fin primordial del Estado es la preservación del cuerpo social, tanto en las relaciones externas, con la defensa del Estado frente a cualquier agresión, como en las relaciones internas, con la declaración y el mantenimiento de los derechos de los asociados, esta tarea solo puede asignarse prioritariamente al Ejército que, como afirma Lorenz Von Stein, es “la fuerza física, unitariamente organizada, de todo el Estado”.

11 Conferencia magistral. Este escrito es una transcripción del video de la conferencia impartida y fue revisado por el autor.

12 Licenciado *Cum Laude* de la Universidad de Palermo (Italia). Profesor de la Universidad de Palermo.

Correo electrónico: riccardo.ursi@unipa.it

El propósito de la Fuerza Armada es la guerra, como momento peculiar y absorbente de la supervivencia del Estado, que permite la existencia de un poder de mando más amplio que el que normalmente se atribuye al Poder Ejecutivo. Este supuesto se traduce en la atribución al Poder Ejecutivo de la facultad de disponer *in toto* de las Fuerzas Armadas, entendidas como un instrumento caracterizado por una función primaria, y como tal configurado por Duguit como una *force matérielle inconsciente*.

El Estatuto del Reino de Italia de 1848 también se refirió a este modelo tradicional y de forma coherente con el mismo se interpretó el rol de las Fuerzas Armadas, tanto durante el período del Estado liberal, como, y, sobre todo, durante los veinte años de la dictadura fascista. Las Fuerzas Armadas tienen como objetivo no solo la preservación del Estado, sino también la guerra ofensiva contra otros Estados soberanos, en función de la ampliación territorial por medio de la conquista o expansión de la “esfera de poder”.

Con la Constitución republicana de 1948 se produce un cambio respecto a los fines tradicionales atribuidos a la actividad militar. La nueva disciplina prohíbe la guerra de agresión y la instrumental para realizar reclamos jurídicos contra otros Estados. En este sentido, el artículo 11 de la Constitución, que establece que “Italia repudia la guerra”, atribuye la actividad militar solo a un tipo de guerra defensiva. Abandona la orientación tradicional que veía en el instrumento militar también el medio para guerras ofensivas contra otros Estados soberanos para lograr la expansión territorial mediante la conquista o para lograr una expansión de la esfera del poder estatal. La República limita el uso de las Fuerzas Armadas en el contexto de acciones de legítima autodefensa dirigidas a contrarrestar cualquier agresión.

La Constitución republicana requiere una visión de los aparatos militares y del servicio militar de Italia que ya no apunte a la idea del poder del Estado o, como se mencionó en relación con el pasado, del “Estado de poder”, pero vinculado en cambio a la idea de garantizar la libertad de los pueblos y la integridad del ordenamiento nacional. En otras palabras, la Carta de 1948 imprime una directiva vinculante a los órganos constitucionales con respecto a sus futuras opciones de orientación en la materia, destinadas a limitar el uso de la violencia bélica en las relaciones internacionales.

Sin embargo, a diferencia de lo que se lee en la Constitución de la República Federal Alemana, la Constitución austriaca, pero también la Constitución española y portuguesa, la Constitución italiana no identifica con precisión las tareas de las Fuerzas Armadas.

El artículo 52 establece que “La defensa de la Patria es un deber sagrado del ciudadano”. El primer párrafo, al proclamar que la defensa de la Patria es un deber sagrado del ciudadano, hace así una declaración de la más alta trascendencia moral y jurídica. Solo una vez se encuentra el término ‘deber sagrado’ en nuestra Carta fundamental, que por lo tanto perfila un bien al que la Constitución reconoce un valor supremo y otorga una tutela privilegiada.

El aspecto sagrado implica que para todos los ciudadanos, sin exclusiones, la defensa de la Patria —que es la primera condición para la preservación de la comunidad nacional— representa un deber por encima de todos los demás, y que ninguna ley podría hacer que decaiga.

Es un deber imperativo de solidaridad política para todos los ciudadanos, que no se limita a la defensa en armas, pues bien puede cumplirse mediante la prestación de un comportamiento adecuado de compromiso social no armado. En resumen: la defensa de la Patria, de conformidad con el artículo 52 de la Constitución, ocupa un alto rango entre los deberes impuestos por la Carta fundamental, incumbe a todos los ciudadanos y tiene un alcance amplio, quizás indeterminado. La “defensa de la Patria” es constitucionalmente relevante, por lo tanto, no se limita al desempeño del servicio militar, ni más aún, a la defensa militar: debe entenderse en un sentido amplio, incluye algo más que la defensa externa.

La defensa militar se ha caracterizado cada vez más con claridad como uno de los componentes de la actividad de la defensa de la patria. La defensa civil también se remonta a la defensa de la patria, la cual la lleva a cabo una administración distinta a la militar y está orientada a brindar a la comunidad las herramientas para resistir ataques armados contra objetivos civiles, a proveer suministros esenciales a la población y a apoyar el esfuerzo productivo de la acción militar.

De hecho, el artículo 52 de la Constitución, como complemento al repudio de la guerra contenido en el artículo 11 de la

Constitución, se refiere a una idea de defensa como un deber del ciudadano, uniformado o no. En este contexto del deber cívico, explicamos la elección que ha hecho la Constitución de reglamentar la obligatoriedad del servicio militar, dentro de los límites y en las formas previstas por la ley: se imagina una nación en armas, preparada para enfrentar al enemigo, en presencia de una agresión externa, pero también es la manifestación de la voluntad de un ejército popular, sede de integración social y nacional, en un período de paz.

En otras palabras, desde el punto de vista de los constituyentes, las Fuerzas Armadas deben estar orientadas solo al principio de defensa y ser el instrumento por medio del cual todos los ciudadanos deben quedar en las condiciones de cumplir con su “deber sagrado”, relacionado con el interés por su propia identidad nacional y sus propias instituciones democráticas: un deber al que todos los ciudadanos están obligados, porque son partícipes como actores de la vida política de la Nación.

En esta perspectiva, la Constitución confirma el principio tradicional de subordinación del poder militar al poder civil, característico de todos los sistemas democráticos. Solo los órganos ajenos a la tecnoestructura militar pueden ser titulares de poderes políticos, mientras que los jefes militares asumen una posición subordinada y de asesoramiento técnico, preparación y mera ejecución.

Este principio organizativo fundamental constituye la base sobre la que se injertan las opciones de la Carta Constitucional relativas a las Fuerzas Armadas. Se prevé el necesario mando presidencial de la misma (artículo 87, párrafo IX de la Constitución). Se establece el carácter apolítico de las Fuerzas Armadas (artículo 92, párrafo III y artículo 98, párrafo III de la Constitución). Se ordena la sustracción del sistema militar de cualquier forma de separación respecto a aquel general (artículo 52, párrafo III). Se dispone la reserva a la competencia estatal del poder militar (artículo 18, párrafo II de la Constitución).

Con referencia a las responsabilidades militares del presidente de la República, se observa que la Constitución atribuye el mando efectivo de las Fuerzas Armadas al jefe de Estado, por el rol de garantía reconocido a este órgano constitucional. En este sentido, el mando de las Fuerzas Armadas no implica la

superordinación jerárquica del jefe de Estado, sino la afirmación de la subordinación de las mismas al poder civil, con la elección de un organismo al que se le confía la tarea de representar la unidad nacional. La potestad de mando del presidente de la República, por lo tanto, tiene por objeto garantizar que los actos dispositivos de las Fuerzas Armadas se pongan en práctica no con fines partidistas, sino en el interés unitario de la República, en la protección de la seguridad exterior y en el respeto de los valores constitucionales expresamente establecidos, en primer lugar, el vinculado con el principio defensivo. Por tanto, el alto mando del jefe de Estado es garantía de imparcialidad política de las Fuerzas Armadas.

El carácter apolítico de las Fuerzas Armadas conlleva la prohibición de su influencia en la vida política como cuerpo organizado. El carácter apolítico de las Fuerzas Armadas debe interpretarse como una sustracción de su uso con fines partidistas con referencia, en consecuencia, al perfil del uso inmediato del aparato militar como instrumento de coacción. Así, el carácter apolítico de las Fuerzas Armadas se relaciona principalmente con la imposibilidad de participación directa en la formación de opciones políticas que puedan afectar la determinación del rumbo atribuible a los órganos constitucionales.

En este sentido, las opciones encaminadas a reservar a favor de solo una parte de las fuerzas políticas, aunque sea la mayoría, la competencia en materia de política militar y la relativa a la organización de las Fuerzas Armadas, estarían en contraposición con lo dispuesto en la Constitución. Estas últimas deben ser el medio por el cual los ciudadanos se organicen para la defensa nacional que, en lo que a decisiones supremas se refiere, necesariamente debe remontarse a la soberanía popular, ejercida en instituciones democrático-representativas y, en particular, en asambleas electivas. El Constituyente pretendía expresar la necesidad de que las Fuerzas Armadas se pongan en una posición de neutralidad respecto a las fuerzas políticas que se enfrentan en la realidad social del país, es decir, no involucrarse en la dialéctica de la política nacional. En efecto, los miembros de las Fuerzas Armadas, como empleados públicos, están al servicio de la nación (artículo 98, párrafo 1 de la Constitución) y nunca de una facción o parte de ella.

Un corolario de este principio es la posibilidad de limitar la prohibición de afiliación a partidos políticos, prevista en el artículo 98, párrafo III de la Constitución, para los militares de carrera en servicio activo. Esta disposición sirve para preservar la neutralidad e imparcialidad, con respecto a los partidos políticos que compiten por el poder, de los servicios requeridos de las Fuerzas Armadas: para que la participación en los partidos políticos y, en general, en la actividad política de los militares como individuos no sea en sí mismo contraria a los principios constitucionales, en la que, en cambio, su presencia colectiva no sería compatible, como cuerpo organizado, ya que es potencialmente capaz de alterar el enfrentamiento político.

Además, con la Constitución, las Fuerzas Armadas dejan de ser un órgano separado del sistema administrativo: su ordenamiento debe basarse en el espíritu democrático que caracteriza a la República. La disposición contenida en el artículo 52, párrafo III de la Constitución, ha dado lugar a distintas interpretaciones, pero en su acepción más amplia se orienta, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero, a crear un vínculo permanente entre las Fuerzas Armadas y la Nación, impidiendo que las mismas constituyan una casta cerrada, con sus propias orientaciones políticas, posiblemente en contraste con las expresadas democráticamente por el país.

En términos legales, este concepto amplio de democracia requiere la configuración de un sistema que, si bien calificado por un marco especial de reglas relacionadas con la naturaleza y funciones a desempeñar, mantenga un anclaje definitivo a los principios regulatorios del sistema administrativo, en primer lugar, al de legalidad. En esta lectura, la disposición refuerza el principio de dependencia de las Fuerzas Armadas del poder político, con el relativo sometimiento del mismo a los lineamientos y objetivos marcados mediante el ejercicio democrático de la soberanía.

Finalmente, el carácter estatal de las Fuerzas Armadas — que es una consecuencia íntima del monopolio de los poderes de coerción como atributo fisiológico de la soberanía— impide no solo el establecimiento de organizaciones paramilitares, sino también de milicias locales. De hecho, al reconocer la libertad de asociación, el artículo 18, párrafo II de la Constitución, expresa

una prohibición que reafirma implícitamente la reserva al Estado de organizar y disponer de las Fuerzas Armadas, ya que las formaciones paramilitares son una de las expresiones externas de la crisis del Estado, por la ruptura del equilibrio de las fuerzas sociales sobre las que descansa.

2. El gobierno de defensa

La Constitución traza una estructura del poder militar centrada en el carácter ejecutivo de la función de dirección político-estratégica de defensa, en la que, sin duda, destaca la centralidad tendencial de la dirección política gubernamental propia del sistema parlamentario elegido.

Si bien es cierto que la orientación política es el principio coordinador y unificador de la actividad que desarrollan los órganos constitucionales mediante la determinación de metas, de acuerdo con las líneas programáticas preestablecidas, también en materia de seguridad y defensa, la Constitución atribuye responsabilidad al Consejo de Ministros con respecto al Parlamento de la dirección político-estratégica, mientras que, en lo que se refiere a la gestión político-administrativa, se reconoce la competencia primaria del Ministro de Defensa (artículo 95 de la Constitución).

Desde un punto de vista dinámico, la función de dirección, como expresión directa de la soberanía, elemento de impulso y al mismo tiempo de cohesión de las múltiples formas procesales mediante las cuales actúan los órganos constitucionales, en el ámbito de la defensa, está encaminada a garantizar la armonización entre las distintas estructuras del Estado involucradas en una perspectiva de concentración decisional.

En esta perspectiva, la dirección política se organiza en dos niveles interrelacionados. El primero se refiere a la función de dirección político-estratégica, que se resume en las opciones con las que, en el contexto de las decisiones más generales del Gobierno en materia de defensa militar, se definen los objetivos, prioridades, planes y programas destinados a la salvaguardia mediante el uso, potencial o real, de las Fuerza Armadas, la asignación de recursos para la ejecución de los programas mencionados, la determinación de los criterios y lineamientos

generales de la planificación de fuerzas, la organización y uso de las Fuerzas Armadas en los distintos sectores en los que esto está permitido por las leyes del Estado. En el segundo se perfila la función político-administrativa, que, por su parte, concierne a la gestión ejecutiva del referido marco estratégico, que se expresa con la adopción de la planificación ejecutiva, en la determinación de los programas técnico-financieros relacionados con la organización de personal y medios, en la emisión de directivas operativas vinculadas con la política militar, y en la actividad de información relacionada con ella.

En ambos niveles, las normas constitucionales establecen la primacía del poder civil sobre el militar, excluyendo a las Fuerzas Armadas de determinar la dirección política. Se configura un modelo basado en el principio democrático a partir del cual, como se afirma desde la época de la Revolución Francesa, la *force publique est essentiellement obéissante; nul corps armé ne peut délibérer*. El presidente de la República, como expresión de la unidad del Estado, el Gobierno en su conjunto y el ministro de Defensa dentro de su departamento, como intérpretes de la voluntad parlamentaria, ante la cual son responsables, se convierten en los factores de la competencia compartida que integra al Gobierno de la defensa prevista por la Constitución.

3. Las funciones de la administración militar

Delineado el marco de las normas constitucionales, el ámbito funcional y organizativo de las Fuerzas Armadas está definido por la ley ordinaria. Tras el advenimiento de la República, una ley orgánica que definió las tareas de las Fuerzas Armadas y diseñó su estructura organizativa tardó en llegar. Así, al menos hasta finales de la década de los sesenta, la administración militar todavía se centró en las disposiciones emitidas en gran parte durante el período fascista. En 1964 se llevó a cabo una primera revisión de carácter jurídico y, a finales de los años setenta se concretó una reforma destinada a armonizar el ordenamiento militar con los principios constitucionales.

La administración militar, ya sea a nivel técnico-operativo o estrictamente técnico-administrativo, está conformada por la idea de unas Fuerzas Armadas orientadas a la seguridad de la

“Patria”, y la necesaria participación ciudadana en su implementación. Esta suposición se refleja en el artículo uno, párrafo dos, de la Ley del 11 de julio de 1978, No. 382, según el cual la tarea del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea es garantizar, de acuerdo con el juramento prestado y en cumplimiento de las órdenes recibidas, la defensa de la Patria y contribuir a la salvaguarda de las instituciones libres y el bien de la comunidad nacional en los casos de calamidades públicas.

En el contexto geopolítico de la Guerra Fría, en virtud de su incorporación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de la posición estratégica de Italia en el período de posguerra, el papel prioritario de las Fuerzas Armadas se refiere a la defensa de las fronteras, la integridad territorial, la libre disponibilidad de vías marítimas y la protección genérica de los intereses nacionales. Por lo tanto, el instrumento militar nacional está fuertemente anclado a su función defensiva, dado que en la era de la Guerra Fría el papel clave de las Fuerzas Armadas es disuadir cualquier amenaza al territorio nacional, en especial las procedentes del bloque socialista.

Con esta perspectiva, también debe entenderse la referencia a la salvaguarda de las instituciones libres, ante las fuertes tensiones sociopolíticas que entre los años sesenta y setenta vieron a Italia como escenario de actividades de grupos terroristas, tanto de carácter marxistas como neofascista, así como de los proyectos golpistas, que por fortuna nunca se materializaron.

Después del final de la Guerra Fría, el papel de las Fuerzas Armadas experimentó un cambio rápido que también provocó una profunda reorganización. En particular, Italia ha visto crecer exponencialmente su presencia militar en el extranjero con la participación en misiones de paz bajo la égida de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La participación constante de las Fuerzas Armadas italianas en las zonas de crisis, mediante una amplia y articulada gama de operaciones, ha representado una constante de la política exterior y de defensa italiana desde el final de la confrontación bipolar. De un complejo de fuerzas esencialmente estáticas, hemos pasado a un instrumento militar que es cada vez más “proyectable” más allá de las fronteras nacionales.

El cambio del marco histórico y geoestratégico, de hecho, también se refleja en el papel de las Fuerzas Armadas, cada vez más llamadas a intervenir en defensa de la paz y los derechos humanos, en el marco de las iniciativas de la comunidad internacional. Estas misiones requieren la disponibilidad de un instrumento militar con gran profesionalismo y proyección externa, no alcanzable con el sistema de servicio militar que, especialmente por su corta duración, no permite lograr los niveles de operatividad necesarios. Las Fuerzas Militares, además del papel tradicional y perdurable de defender la soberanía e integridad nacional, están llamadas a una función más dinámica para garantizar la estabilidad y seguridad colectivas, con operaciones de gestión de crisis y apoyo a la paz. El objetivo final pasa a ser calibrar un instrumento militar de pequeño tamaño, pero con un perfil de mayor calidad en cuanto a capacidad de proyección, flexibilidad y apoyo logístico-administrativo, plenamente integrable e interoperable desde el punto de vista conjunto y multinacional.

En otras palabras, del paradigma funcional de la defensa se pasa al paradigma de la seguridad, ya sea internacional o interna. En esta transformación del marco geopolítico y en consideración al cambio de rol de las Fuerzas Armadas, durante la década de los noventa se realizó una revisión organizacional del gobierno de defensa y de los aparatos militares, con una identificación más clara de la cadena de las responsabilidades de mando en el ámbito de la tecnoestructura y con una mayor definición de las relaciones entre esta y el Ministro de Defensa, también por medio de una potenciación del rol supervisor del Parlamento. Además, asistimos a una reforma trascendental de la administración militar: por un lado, se introduce el servicio militar femenino, por otro, se están sentando las bases para la suspensión del servicio militar y la transformación de las Fuerzas Armadas en un sentido profesional.

3.1. Seguridad externa

Desde un punto de vista funcional, el artículo 88 del Código de Ordenamiento Militar (Decreto Legislativo del 15 de marzo de 2010, número 66) especifica, en detalle, las tareas de las Fuerzas Armadas en orden de prioridad.

Se asigna primacía a la “defensa externa”, articulada con la “defensa del Estado” y la “realización de la paz y la seguridad” en el escenario internacional.

Así, la protección de las fronteras no agota la defensa externa, ya que el legislador también llama a los militares a operaciones por la paz internacional, interés de la Patria relevante, de conformidad con el artículo 11 de la Constitución. La compatibilidad con el “repudio de la guerra” enunciado por la norma se fundamenta en la circunstancia de que se trata de operar con el fin de lograr la paz y la seguridad, de conformidad con las normas del derecho internacional y las decisiones de los organismos internacionales de los cuales Italia es parte. Además, la ley específica que

en caso de conflictos armados y en el curso de las operaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, los comandantes de las Fuerzas Armadas velarán, en colaboración, si es necesario, con los organismos internacionales competentes, el cumplimiento de normas del derecho internacional humanitario.

La disciplina de las misiones transfronterizas se rige por la Ley del 21 de julio del 2016, No. 145. El artículo uno de esta Ley permite la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales dentro de las Naciones Unidas, o de otras organizaciones internacionales a las que Italia pertenezca, o en cualquier caso establecidas de conformidad con el derecho internacional, incluidas las operaciones militares de la Unión Europea, “siempre que se realice respetando los principios establecidos en el artículo 11 de la Constitución, el derecho internacional general, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional” (párrafo uno), y “en cumplimiento de las obligaciones de las alianzas o acuerdos internacionales o intergubernamentales, o para intervenciones humanitarias excepcionales” (párrafo dos). Se trata de misiones que

incluyen acciones conjuntas de desarme, misiones humanitarias y de socorro, misiones de asesoramiento y asistencia en materia

militar, misiones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz y misiones de unidades de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización posteriores a los conflictos. Todas estas misiones pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso ayudando a terceros países a luchar contra el terrorismo en su territorio. (artículo 43 del Tratado de la Unión Europea)

3.2. Seguridad interna

En cuanto a la “defensa interna”, el artículo 88 citado establece que las Fuerzas Armadas “contribuyen a la salvaguarda de las instituciones libres y realizan tareas específicas en circunstancias de calamidad pública y en otros casos de extraordinaria necesidad y urgencia”.

Afirmar la participación en el desempeño de estas funciones sugiere que existen otras organizaciones estatales que, de manera directa y prioritaria, se ocupan de la salvaguarda de las instituciones libres, así como de la ayuda a las poblaciones en casos de desastres públicos. Si la identificación de esta organización en Protección Civil es clara para esta última función, es necesario hacer algunas aclaraciones sobre la tarea de salvaguardar las instituciones. De hecho, parece correcto creer que la tarea de la defensa militar es la protección del Estado ante cualquier ataque violento, realizado en cualquier forma y, sobre todo, de donde venga, es decir, desde fuera o desde dentro del Estado. Por tanto, la defensa de la Patria evocada por el artículo 52 de la Constitución solo puede incluir la salvaguarda de las instituciones libres, en especial en el período histórico actual, en el que las formas de guerra no ortodoxas, como conflictos de baja intensidad y terrorismo transnacional, han transformado el concepto tradicional de guerra.

En este sentido, por instituciones libres entendemos tanto, en un sentido amplio, el ordenamiento democrático previsto por la Constitución, como en sentido estricto, los órganos constitucionales que de dicho ordenamiento representan la manifestación y expresión.

En consecuencia, “la salvaguardia de las instituciones libres” se refiere a la capacidad de la institución individual para autodeterminarse, en plena libertad, para aquellos fines de interés general para los que está destinada. Es decir, se trata de lograr que la voluntad del pueblo (a cualquier nivel: nacional o local) pueda expresarse mediante los canales institucionales preparados para ello por la Constitución, sin condicionamientos que puedan perturbarla o incluso impedir su formación.

Todo lo que pueda afectar la posibilidad de la libre autodeterminación de las instituciones democráticas constituye un acto de disturbio que las Fuerzas Armadas están llamadas a contrarrestar. A solicitud expresa de la autoridad política, contra actos subversivos o rebeldes, o por razones de orden público, las Fuerzas Armadas podrán ser convocadas a acciones preventivas, disuasivas o represivas.

Sin embargo, cabe señalar que esta es una tarea subsidiaria, dado que la posibilidad concreta de que todos los ciudadanos participen en la organización del Estado, por medio de los procedimientos y las instituciones democráticas que le sean encomendadas, son la tarea prioritaria reservada a la Fuerza del orden, es decir, a la Policía. La subsidiariedad de la intervención de las Fuerzas Armadas en este sector postula una situación de extrema gravedad y urgencia que va más allá de la gestión ordinaria del orden público. Esta intervención subsidiaria se refiere a la responsabilidad de la autoridad política que la activa para proteger el orden constitucional constituido.

A lo largo de los años ha existido un empleo de las Fuerzas Armadas también en el contexto de las políticas de combate al crimen. La posibilidad de recurrir a las Fuerzas Armadas para atender algunas emergencias graves de orden público en el territorio nacional fue contemplada por primera vez a principios de la década de los noventa. En legislaturas posteriores, en diversas ocasiones y mediante medidas legislativas específicas, se dispuso de nuevo el envío de contingentes de personal militar para apoyar a las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones de seguridad y control territorial, y en la prevención de delitos de la criminalidad organizada.

En tales casos, parece que en la seguridad interna van más allá del “aporte a la salvaguarda de las instituciones libres”, que

evoca la citada norma, cuando se tenga en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 21 de marzo de 2001, No. 128,

en relación con necesidades específicas y excepcionales, a fin de permitir que el personal de las Fuerzas Policiales se emplee en la lucha directa contra la criminalidad, el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con los Ministros del interior y defensa, adopta uno o más programas específicos para el uso, por los prefectos de las provincias en las que han surgido las necesidades antes mencionadas, de contingentes de personal militar de las Fuerzas Armadas, para ser utilizados para la vigilancia y control de objetivos fijos, como edificios institucionales y otros de interés público.

De nuevo, sobre la base de la Ley del 24 de julio del 2008, No. 125, se contempla la posibilidad de emplear personal militar perteneciente a las Fuerzas Armadas en atender necesidades específicas y excepcionales de prevención del delito en áreas metropolitanas o densamente pobladas. El personal de las Fuerzas Armadas ha sido puesto a disposición de los Prefectos, que son empleadas por ellos para los servicios de vigilancia de sitios y objetivos sensibles, así como para patrullar y hacer reconocimientos conjuntos con las Fuerzas Policiales. Esta intervención denominada “operación de caminos seguros” ha sido renovada varias veces con sucesivas leyes hasta hoy.

3.3. La participación en la protección civil

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 225 de 1992, las Fuerzas Armadas participan en el Servicio Nacional de Protección Civil y contribuyen a la protección de la comunidad nacional en caso de daño o peligro de daño grave a la seguridad de personas y bienes. El artículo 88 del Código del Ordenamiento Militar justifica la intervención de las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas específicas en circunstancias de calamidad pública.

Ante emergencias o eventos críticos, el Ejército italiano, la Marina Militar, la Fuerza Aérea y los Carabinieri proporcionan apoyo logístico y operativo, personal calificado, herramientas y medios. La participación de las Fuerzas Armadas se asegura mediante unidades operativas ubicadas en todo el territorio

nacional, las cuales se dividen en áreas de responsabilidad (las regiones militares) y áreas de intervención (los comandos del área militar). La conexión con el Servicio Nacional de Protección Civil está asegurada por el Estado Mayor de Defensa a nivel nacional y por el Comando de la Región Militar a nivel regional.

En caso de desastres naturales, las Fuerzas Armadas activan de inmediato hombres y medios para las actividades de búsqueda y rescate de la población, el retiro de los escombros y la preparación de los campamentos base de los rescatistas y las áreas de refugio de la población, y ponen a disposición recursos para tierra, aire o mar para la afluencia de rescatistas y el traslado de los heridos.

El tratamiento simétrico, diferenciado, equitativo, equilibrado y simultáneo en la Jurisdicción Especial para la Paz¹³

Camilo Andrés Suárez Aldana¹⁴

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es fruto de un acuerdo político y, a partir de esa lógica, deben entenderse fundamentalmente su diseño, su competencia y su alcance desde el punto de vista de pilares clave como la legalidad y la culpabilidad, con una visión no tanto estricta, sino más sensible, acorde y consecuente con el modelo de justicia transicional.

Efectuar comparaciones entre modelos de justicia ordinaria y transicional es equivocado, pues esta debe mirarse en su interior y ante los propósitos particulares y concretos del modelo de la JEP.

La JEP forma parte de un sistema de un componente único para implementar el Acuerdo Final, que se

13 Conferencia magistral. Este escrito es una transcripción del video de la conferencia impartida y fue revisado por el autor.

14 Abogado, especialista en Derecho Internacional Humanitario, Derecho Penal y Criminología, Procedimiento Penal Constitucional y Justicia Militar, Resolución de Conflictos. Magistrado de la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Correo electrónico: camilosuarez.ali6@gmail.com



corresponde con una agenda de seis puntos, entre los que la Jurisdicción forma parte del quinto, que tiene que ver fundamentalmente con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y garantía de No Repetición (SIVJRNR). Este Sistema se compone de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la Comisión de la Verdad, ambos con vocación extrajudicial, y la JEP, con vocación eminentemente judicial.

Se trata del escenario de rendición de cuentas, de responsabilidad, de determinación de los hechos y las conductas más graves y representativas cometidas a lo largo del conflicto armado interno, las violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario. Sobre la JEP hay un pilar fundamental, el principio de prevalencia, que supone que la Jurisdicción prevalece sobre cualquier otra jurisdicción y es la única competente para conocer de los crímenes cometidos en el marco del conflicto.

Dicho marco hace referencia a los últimos cincuenta o cincuenta y cuatro años, porque conoce de los delitos cometidos hasta el 1 de diciembre del 2016 y respecto de aquellas personas actores del conflicto, como los miembros desmovilizados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) que se hayan suscrito al Acuerdo Final, los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional que hayan cometido delitos en el marco del conflicto, los agentes de Estado no miembros de la Fuerza Pública y los terceros civiles. Allí se encuentra una característica muy particular, que las FARC-EP y los miembros de la Fuerza Pública que hubiesen cometido delitos en el marco del conflicto tienen una comparecencia obligatoria, en tanto los terceros y los agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública tienen una comparecencia voluntaria.

En orden con las capacidades de investigar, sancionar y juzgar, se reconocen dos pilares fundamentales: los principios de selección y de priorización. De selección, desde una perspectiva objetiva, que tiene que ver con la naturaleza del delito, las grandes violaciones y crímenes; y de priorización, que corresponde con determinar quiénes son los máximos responsables, los partícipes determinantes de las conductas más graves y representativas.

Dentro de este factor de competencia, la Jurisdicción también conoce de todos los delitos cometidos en el marco del

conflicto, tengan esa vocación de graves o no; la diferencia radica en que hay salas y secciones que se ocupan de ofrecer una solución jurídica diferente. Sin embargo, las graves violaciones de los derechos humanos y las severas infracciones al derecho internacional humanitario no son susceptibles de amnistía y, en consecuencia, deben investigarse, juzgarse y sancionarse.

Los criterios que se tienen en cuenta para la escogencia de la competencia de la Jurisdicción no son solo de carácter temporal u objetivo, sino también personal, que hace referencia a quienes son destinatarios y comparecientes ante ella.

La JEP tiene unas fuentes normativas que se deben aplicar imperativa y fundamentalmente en todas y cada de las decisiones; acontece que el Acuerdo Final y el Acto Legislativo 01 de 2017 denominaron como la calificación jurídica propia, y en toda calificación de su decisión y sentencia que se imponga debe tenerse en cuenta el derecho internacional humanitario, como el eje especial muy propio del marco de los conflictos, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho penal internacional, el derecho penal nacional, es decir, debe armonizarse toda esta normatividad para la toma de decisiones.

El Acuerdo Final también estableció que las fuentes que se deben aplicar marcan una sustancial diferencia que se verá más adelante, al hacer referencia al tratamiento simétrico y diferencial. Sin embargo, dentro de estos aspectos fundamentales resalta uno de especial relevancia, que se discutió particularmente desde la firma del Acuerdo, porque acontece por primera vez en Colombia, la incorporación al proceso de los miembros de la Fuerza Pública, los militares, los policías que hubiesen cometido delitos en el marco del conflicto armado. En cerca de veintinueve procesos de paz que han existido en Colombia, siempre los militares se separaban o no eran tenidos en cuenta; en este Acuerdo resalta que, por primera vez en la historia, los militares, de manera efectiva, se comprometen e ingresan al proceso de paz. En ese marco, se desarrollaron importantes discusiones sobre su igualdad en la participación y tratamiento frente al de los miembros de las FARC-EP, que siempre habían estado en la ilegalidad, mientras que las acciones de la Fuerza Pública, se suponen absolutamente legítimas, pese a que esa legitimidad se aprovechara para la comisión de delitos.

Y es allí donde tiene lugar el Acto Legislativo 01 del 2017, que modifica la Constitución e incorporó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y que, en consecuencia, determinó que hay un trato simétrico, diferencial, pero siempre equitativo y con tratamientos de igualdad y comparencia ante la justicia. Este tratamiento simétrico y diferencial hace referencia a los miembros de la Fuerza Pública, es decir, que, si bien es cierto que se someten al marco de la JEP, a su competencia para ser investigados y sancionados, debe haber un trato diferencial en algunos aspectos, con respecto a los miembros de las FARC-EP.

En el caso colombiano se debatió mucho si el Acuerdo Final entraba automáticamente a formar parte de la Constitución o se incorporaba mediante el bloque de constitucionalidad a partir de lo dispuesto en el Protocolo 2; lo que se estableció fue la incorporación del Acuerdo y el SIVJRNR, con todo lo que ello implica, en la Constitución, y una normatividad que lo desarrolla.

Así, el Acuerdo y el SIVJRNR se insertaron a la Constitución por medio del Acto Legislativo 01 del 2017, mientras que el 02 estableció que durante tres períodos presidenciales no podía modificarse. Estos acuerdos fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante la Sentencia 664 de 2017, igual que una serie de normas, como la Ley 1810 del 2016 y la Ley Estatutaria 1975 de 2019, que establece las reglas de procedimiento que debe aplicar la JEP, expuestas también en la Ley ordinaria 1922. De esta forma, la regulación del trámite de la JEP se incluye en un acto legislativo, una ley estatutaria y dos leyes ordinarias.

Todo esto dentro del marco del debido proceso y las garantías, y poniendo como eje central a las víctimas, con justicia restaurativa, prospectiva y garantías de seguridad jurídica para los comparecientes.

Tratamiento equitativo, equilibrado y simultáneo, simétrico y diferenciado

Durante la negociación del Acuerdo de Paz en el periodo del presidente Santos se determinó algo que se llamó “la línea roja”, para referirse a que los asuntos de agentes del Estado y miembros de la Fuerza Pública no eran objeto de negociación en La Habana, sino

que se regulaban al interior del Gobierno colombiano. En efecto, se regularon al resolver su ingreso al proceso de paz y a la JEP. Precisar el concepto de miembro de la Fuerza Pública en Colombia involucra a los integrantes del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y de la Policía Nacional. En medio de este reconocimiento, se recalca la diferencia del origen de los miembros de las FARC-EP, frente a los efectivos de la Fuerza Pública y los agentes del Estado, el origen ilícito de unos con su causa revolucionaria y los delitos que cometieron en el marco del conflicto, y el origen lícito y legal de los otros, que está previsto en la Constitución colombiana.

La diferencia radica sobre todo en que se otorgó un tratamiento simétrico, equitativo, igualitario, pero diferencial en algunos asuntos que tienen que ver con privación de la libertad, fuero carcelario y fuentes interpretativas.

Pero el mecanismo, el diseño que hace el Acuerdo de Paz buscó trazar una diferencia entre miembros de la Fuerza Pública y de las FARC-EP que cometieron un delito, unos por su origen, y para ello se estableció una sala específica que se ocupa de resolver la situación jurídica de los exguerrilleros, la Sala de Amnistía e Indulto; por otro lado, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, se ocupa, en principio, solo de los miembros de la Fuerza Pública y agentes de Estado.

Aplicación de la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia y el tratamiento simétrico, diferenciado, equitativo, equilibrado y simultáneo

Un aspecto que evidencia el tratamiento equitativo, simétrico y preferencial son los principios de priorización y de selección, como lo dispone la Ley Estatutaria, y hacen referencia a que la selección de los casos se relaciona con las graves violaciones a los derechos humanos y por las infracciones al derecho internacional humanitario, que se refieren a tipologías como el genocidio, la tortura, la desaparición forzada, los crímenes de lesa humanidad, el crimen de guerra, el reclutamiento de menores y la violencia sexual, entre otros.

Todo tipo de compareciente está sujeto a ser investigado y juzgado por este tipo de delitos, pero la diferencia empieza a evidenciarse desde las fuentes interpretativas. El artículo 24 del

Acto Legislativo 01 del 2017 estableció que cuando se investigaran a miembros de las FARC-EP o agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública o terceros, se aplicaría el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y el derecho penal colombiano. Por el contrario, para la investigación judicial, juzgamiento y sanción de miembros de la Fuerza Pública se aplicaría el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho penal interno y las reglas operacionales de la Fuerza Pública.

Sobre esta vertiente de las reglas operacionales de la Fuerza Pública surgió un debate de si se denomina derecho operacional o no; lo más importante es que de aplicarse el derecho internacional de los conflictos armados (que tiene que ver con el derecho de Ginebra, derecho de La Haya, Convenios de Ginebra, los dos Protocolos Adicionales) en el derecho interno, estas normas de carácter administrativo, de competencia organizacional de la fuerza militar, deben ser tenidas en cuenta para la valoración de la conducta, según lo dispuesto por la Corte Constitucional. Esta es una primera diferencia de ese tratamiento diferencial, para unos aplican unas fuentes interpretativas, y para otros, normas de organización operacional de la Fuerza Pública vigentes en el momento del juicio y la valoración.

Otra diferencia importante tiene que ver con el fuero carcelario. Los miembros de las FARC-EP o los otros destinatarios, cuando cumplan penas alternativas u ordinarias, estarían privados de la libertad en cárceles ordinarias, al contrario, los militares las purgarían en prisiones militares. Es importante hacer una distinción sobre las penas que impone la JEP, que son de tres clases, una sanción propia, una sanción alternativa y una sanción ordinaria; esta es una verdadera revolución copernicana, por decirlo así, porque es una reconceptualización de la pena, que tiene una función eminentemente restaurativa y reparadora, y se expresa con la restricción de derechos y libertades, pero en procura de lograr el componente restaurativo de las víctimas; no se trata de una privación intramural de la libertad en una cárcel, sino de un espacio geográfico donde debe permanecer quien es sancionado y realizar trabajos, obras y actividades con contenido reparador, de verdad plena y detallada y aceptación de responsabilidad.

Hay una segunda hipótesis de pena en la que la sanción alternativa es de cinco años, tiene prisión intramural cuando hay aceptación tardía de responsabilidad, esto es, antes de dictar sentencia; o una tercera, cuando no se acepta responsabilidad en el juicio, se condena y se impone la pena de prisión de quince a veinte años. En estos casos, la diferencia tiene que ver con el espacio geográfico para cumplir la pena, para unos en cárceles ordinarias, y para los militares en centros de reclusión militar.

Según lo dispuesto en el Acuerdo, los miembros de la Fuerza Pública no están obligados a indemnizar con su patrimonio a las víctimas, no pueden ser llamados en garantía ni hay acción de repetición, como sí acontece con los miembros de las FARC-EP, los terceros civiles y los agentes del Estado; esto no significa que no haya un proceso de reparación.

Aunque el proceso de reparación en la JEP tiene una vocación absolutamente diferente, forma parte de un sistema de cuatro componentes que se articulan y tienen un punto de encuentro denominado ‘Régimen de condicionalidad’, que se impone con una serie de condiciones a todos y cada uno de los comparecientes, con el fin de obtener beneficios permanentes o a los que haya lugar.

Por otro lado, el tratamiento diferencial, simétrico y equitativo también responde a la apertura de macrocasos. La Jurisdicción funciona con macrocasos, macroimputaciones y macrosentencias; el trámite de los casos debe ser paralelo; por ejemplo, el caso 01, que fue denominado en principio como secuestro, se está investigando en paralelo con el caso 03, relacionado con los miembros de la Fuerza Pública que hayan cometido conductas que pueden denominarse como homicidios en persona protegida, como la ejecución extrajudicial, y que marcan esa simetría entre los casos; así como la JEP abre casos contra miembros de las FARC-EP, terceros civiles y agentes del Estado, investiga el mismo número de casos contra miembros de la Fuerza Pública.

El aspecto de quienes adelantan los casos permite hacer otra distinción en materia de trato diferenciado, por un lado, la Sala de Amnistía e Indulto se ocupa en específico de los casos de los miembros de las FARC-EP, de las conductas que son susceptibles de amnistía; por otro lado, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas se ocupa en concreto de las conductas cometidas

por militares y policías, agentes del Estado y terceros civiles que sean susceptibles a la renuncia de la persecución penal. Por su parte, las conductas graves violatorias de los derechos humanos son tratadas por la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas. Hay otros escenarios que son las secciones de juicio y la segunda instancia; esta es para tramitar las apelaciones en todos y cada uno de los derechos de garantía, pero también tienen otras sucintas diferencias.

Aplicación de criterios a la responsabilidad de mando

Una de las discusiones más grandes que han existido en Colombia tiene que ver con la responsabilidad por mando; en el marco del proceso de paz se desarrolló una discusión sobre si el Acto Legislativo 01 del 2017, en sus artículos 25 y 26, cumplía con los estándares internacionales de investigar y juzgar a los miembros de la Fuerza Pública por la comisión de graves violaciones a los derechos humanos o de severas infracciones al derecho internacional humanitario. La discusión estuvo centrada en si se cumplía el estándar internacional con el diseño que se dispuso en Colombia, al marcar la diferencia entre las fuentes aplicables a los miembros de la Fuerza Pública, y a los integrantes de las FARC-EP. El centro del debate fue si debería ser de responsabilidad u omisión el artículo 28 del Estatuto de Roma.

La Corte Constitucional colombiana señaló que las normas, los criterios de imputación, la estructura dogmática y la parte general y especial del Código Penal colombiano cumplen con el estándar internacional de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones de derechos humanos y sus tipologías, por ejemplo, el fenómeno de autoría, coautoría, participación, autor mediático, la manera de poder determinar el máximo responsable y un partícipe determinante, muy propias del derecho penal internacional, están recogidas y dispuestas en el Código Penal colombiano. De manera que la normatividad interna cumple con el estándar internacional de investigación, juzgamiento y sanción de graves violaciones de derechos humanos; además, en el caso colombiano se incorporó con respecto a la responsabilidad por mando, que la

posición formal de jerarquía no era el único requisito para imputar una conducta y, en consecuencia, una responsabilidad.

La posición formal de jerarquía no es el presupuesto de imputación, sino que se requiere de elementos adicionales como el control efectivo y la información disponible antes, durante y después de la comisión del delito, que le hubieran permitido evitar, interrumpir o denunciar la comisión del mismo.

En este marco, los requisitos para la responsabilidad por mando tienen que tener un control material y efectivo; desde el punto de vista jurídico debe existir un control de determinada área de jurisdicción, tener tropas bajo su mando, pero también tener información disponible sobre los subordinados, es decir, se reúne una serie de elementos muy propios, que fueron recogidos de los criterios que fijó el Tribunal de Yugoslavia, entre otros, en el Caso Kuranac, por citar alguno, pero que se incorporaron a la normatividad colombiana y forman parte del acto legislativo (norma constitucional). Establecen, en esencia, unos principios muy particulares dispuestos en el derecho interno sobre la responsabilidad por mando, pero que consultan y responden a los estándares internacionales sobre investigación, juzgamiento y sanción de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.



El papel del Ejército en México en la administración pública federal. Diagnóstico actual¹⁵

Jesús Monsiváis Cerda¹⁶

El camino hacia la paz depende del diálogo amplio y profundo entre las autoridades públicas y los ciudadanos; por esta misma razón, hablar del papel del Ejército mexicano recobra una capital importancia. El Estado mexicano sigue sin entender que el camino hacia la paz no depende de más facultades constitucionales a los cuerpos castrenses, sobre todo cuando se sigue confirmando la violación a los derechos humanos por parte de la Guardia Nacional, el cuerpo militarizado creado por el presidente López Obrador para labores de seguridad pública en México, y cuando su falta de transparencia y de supervisión civil contrastan con las afirmaciones del presidente sobre la naturaleza y el sentido de esta policía, originalmente civil.

¹⁵ Conferencia magistral. Este escrito es una transcripción del video de la conferencia impartida y fue revisado por el autor.

¹⁶ Doctor en Derecho, de la Universidad Carlos III, de Madrid (España). Secretario de la División de Estudios de Posgrado, de la Facultad de Derecho, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México).

Correo electrónico: jesus.monsivais@uaslp.mx

Se suponía que en un inicio la Guardia Nacional, fundada el año pasado, iba a terminar con el enfoque militarizado de la seguridad pública que ha causado la muerte de unas doscientas mil personas y la desaparición de decenas durante los últimos tres gobiernos de México.

Es importante mencionar que el Gobierno de Felipe Calderón, en 2006, inició con ese poder a las Fuerzas Armadas, el de Enrique Peña Nieto, en 2012, continuó con esta política militarista, y el actual Gobierno de López Obrador no solo refrendó lo que se venía haciendo en los últimos 12 años, sino que además elevó a rango constitucional las labores del Ejército en tareas de seguridad pública hasta el año 2024.

Las cifras oficiales del mismo Gobierno confirman que la ruta que sigue la actual administración pública federal es una política equivocada y fracasada. En una misma semana, en el Estado mexicano de Veracruz fue secuestrada y asesinada Glorisel Ríos, alcaldesa del municipio de Jamapa, y el periodista Ismael Vásquez fue asesinado a balazos mientras cubría un hallazgo de restos humanos en el municipio de Salamanca, en el Estado mexicano de Guanajuato; una alcaldesa y un periodista que se suman a los más de cien homicidios diarios que hay en el país, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de México; de hecho, en el primer semestre de 2020 se rompieron todos los récords históricos con casi 18 000 homicidios dolosos; estas cifras desnudan de cuerpo entero la fallida estrategia de seguridad que hoy continúa vigente en México y que sigue en manos de las Fuerzas Armadas, una institución sobre la que pesan reiteradas violaciones a derechos fundamentales.

La mayoría de las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado mexicano tienen que ver precisamente con el abuso sistemático del Ejército de sus funciones y facultades. Además de lo anterior, recientemente, en un hecho histórico para México, fue detenido en Estados Unidos, a petición de la Agencia para el Control de Drogas, el ex secretario de la defensa nacional, general Salvador Cienfuegos, por presuntos vínculos con el narcotráfico y la delincuencia organizada; este caso está siendo llevado por la misma Corte Federal de Nueva York, en la que se juzga también

por presuntos vínculos con el narcotráfico al ex secretario de seguridad pública del gobierno de Felipe Calderón, Genaro García Luna, y también se llevó un proceso judicial contra el ex líder del cártel de Sinaloa Joaquín “el chapo” Guzmán.

A pesar de todo esto, la actual administración pública federal insiste en seguir con esta estrategia y llama al Ejército “el pueblo uniformado”, para tratar de suavizar una narrativa de seguridad pública que se resquebraja y que se sostiene con alfileres desde el Palacio Nacional, aunque siga cobrando la vida de miles de mexicanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a lo largo de su jurisprudencia, se ha pronunciado en relación con la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad nacional. Desde el caso Cantoral Benavidez contra Perú, la Corte ha establecido que los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas, así estén controlando determinados estados de emergencia, en tanto su entrenamiento está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, que es propio de los entes policiales. Se señala en este mismo caso de la Corte Interamericana, que el deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.

En este sentido, y de acuerdo con una investigación de *Animal Político* en México, con datos de julio de 2020, la Guardia Nacional se componía de aproximadamente 90 000 miembros, los cuales 51 200 habían sido transferidos directamente del Ejército, 10 100 de la Marina y 26 300 de la ya extinta Policía Federal. El Ejército y la Marina han sido responsables de todo el reclutamiento; solo el 20 % de los miembros y únicamente el 0,3 % de los nuevos reclutas de la Guardia Nacional pasó, según los informes, comprobaciones de antecedentes y había recibido formación y titulación para llevar a cabo el trabajo policial.

En otro caso, la Corte Interamericana desarrolló la participación de las Fuerzas Armadas en los casos mexicanos de Inés Fernández Ortega, Cabrera García y Montiel Flores, al constatar que la presencia del Ejército cumpliendo labores policiales en el Estado de Guerrero ha sido controvertida en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha puesto a la población en una situación de vulnerabilidad.

La Corte consideró en el caso Cabrera García y Montiel Flores que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar, acompañada de la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. Es un hecho que la Guardia Nacional nació en este contexto actual de militarización, aunque la reforma a la Constitución mexicana estableció que la Guardia Nacional debe ser de carácter civil, se trata de una fuerza mayoritariamente militarizada.

Y es así que, en lugar de cumplir un compromiso de volver a las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, el presidente López Obrador ha ampliado a rango constitucional el papel de estas Fuerzas en la aplicación de la seguridad pública hasta el 2024; ha confiado proyectos importantes en la administración pública federal, como la construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México y de un polémico tren turístico que conectará a la península del Yucatán. El Gobierno, hay que mencionarlo, también ha desplegado a las Fuerzas Armadas en todos los hospitales que ayudan en la respuesta de México en medio de la pandemia de la Covid-19, y ya se concretó un plan para entregar el control de todos los puertos y aduanas del país al Ejército y a la Marina.

Independientemente de cuál sea la ruta jurídica para conseguir la decisión del presidente, forma parte de una política que involucró cada vez más a los militares en labores que les corresponden a las autoridades civiles. Es innegable que la corrupción, el narcotráfico y la delincuencia organizada se encuentran presentes, sin embargo, es importante que estos ilícitos se combatan bajo los parámetros de un auténtico Estado constitucional y democrático.

Todas estas reformas a la Constitución mexicana devienen de un malinterpretado artículo transitorio del decreto que le dio vida a la Guardia Nacional y violan reiteradamente el artículo 129 de la Carta Magna, el cual es muy claro en establecer que ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tienen exacta conexión con la disciplina militar.

Es importante destacar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México registró al menos 219 denuncias sobre la Guardia Nacional, entre el 26 de mayo de 2019, cuando se estableció formalmente este cuerpo, y agosto de 2020; entre

ellas hubo denuncias de 51 detenciones arbitrarias, 28 casos de trato cruel, inhumano o degradante, tres casos de tortura, dos homicidios ilegítimos y dos desapariciones forzadas. Sin embargo, los defensores de los derechos humanos de México comentan que resulta difícil determinar el número total de violaciones de los derechos humanos que comete la Guardia Nacional, debido, justamente, a la falta de transparencia de las autoridades, a la ausencia de un mecanismo especializado e independiente de vigilancia y a la evidente desconfianza frente al sistema.

El panorama demuestra que, por el momento, la actual administración pública federal en México no tiene una estrategia adecuada que busque priorizar la prevención, la persecución y la sanción de los delitos. Así mismo, no parecen existir esfuerzos claros por comprender los patrones geográficos y temporales de la violencia a nivel regional que permitan articular una estrategia, no solo de seguridad nacional detrás de la Guardia, sino que atiendan efectivamente a las necesidades locales.

La agenda del Gobierno de México tiene que cambiar para reformular el papel del Ejército en la administración pública federal a tareas propiamente de su competencia, asumir una agenda de justicia transicional y una reformulación urgente de la política de drogas. La Cámara de Diputados mexicana, con la mayoría del partido político del presidente, incumplió con el plazo ordenado por la Suprema Corte de Justicia de la nación para emitir la regulación de la marihuana que ponga fin a un sistema prohibitivo y desproporcional, violatorio del derecho al libre desarrollo de la personalidad. La regulación de las drogas ha dejado de ser prioridad para el Gobierno.

Víctimas, académicos y organizaciones de la sociedad civil han denunciado la ausencia de una política integral de justicia transicional, que es el sistema al que debe aspirar el Estado mexicano; lo que existe hasta el momento son más bien actos aislados que por sí solos no responden a la magnitud de la crisis de violaciones graves de los derechos humanos y las exigencias de verdad, justicia, reparación y no repetición.

En este sentido, mientras el Estado mexicano crea que basta con la presencia del Ejército para reducir la violencia, y en cambio no apueste por devolver la seguridad pública a manos de instituciones civiles, mejorar el sistema de justicia, crear

mecanismos de justicia transicional ante la incapacidad de instituciones ordinarias y terminar la guerra contra las drogas y la prohibición, México se estará alejando cada vez más del camino para restaurar la paz y terminar la guerra.

Adicionalmente, el camino hacia la paz depende del diálogo amplio y profundo entre las autoridades públicas y todos los actores de la sociedad civil.

Avances de investigación

(Resúmenes de ponencias)





Tema

**Transición a la paz,
fundamentos filosóficos
y constitucionales**



Cuatro tesis sobre la justicia transicional¹⁷

José Ignacio Lacasta Zabalza¹⁸
Universidad de Zaragoza

Resumen

Mediante el análisis de la justicia transicional colombiana, puntualmente del mecanismo de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y de la ley de amnistía española, se plantean cuatro tesis centradas en el carácter híbrido de este modelo de justicia, el retribucionismo como obstáculo para su promoción, la exigencia del garantismo en su aplicación y la situación de anomalía impune atravesada por el Estado de España.

Palabras clave:

sistema coactivo; derecho premial; retribucionismo; paradigma garantista; anomalía española

17 Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto de alto impacto IMP-DER 2928, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG.

18 Doctor en Derecho de la Universidad de Zaragoza (España) y catedrático emérito de Filosofía del Derecho, de esta misma Universidad. Ha participado en numerosas conferencias y actividades docentes, particularmente en Portugal, Argentina, México y Colombia.

Correo electrónico: joseignacio.lacastaz@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0280-7791

Abstract

Through the analysis of Colombian transitional justice, specifically the mechanism of the Special Jurisdiction for Peace (JEP) and the Spanish amnesty law, he presents four theses focused on the hybrid nature of this model of justice, retributionism as an obstacle to its promotion, the demand for the application of guarantees in its implementation, and the situation of unpunished anomaly experienced by the State of Spain.

Keywords:

coercive system; premier law; retributionism; guarantee paradigm; spanish anomaly

Introducción

Una primera nota distintiva de la justicia transicional consiste en que actúa en el tránsito (de ahí su nombre) de un régimen político de excepción o una situación institucional de violación permanente de las garantías y libertades a un sistema democrático de plena protección prioritaria de los derechos fundamentales de toda la ciudadanía. Al tener en su objetivo primordial el resarcimiento de los derechos de las víctimas, puede no devenir más represiva que la jurisdicción ordinaria, sino constituir una decisión ponderada por la reconstrucción de la verdad de lo sucedido.

Es un hecho sociológico verificado en todo el mundo, en España y en Perú o Colombia, que todas las víctimas desean, por encima de todo, que se sepa la verdad de lo actuado en su perjuicio. En ocasiones puede suceder, así ha pasado en Colombia dentro de las huestes de los adversarios de los Acuerdos de Paz entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), junto a su malintencionada y tergiversadora consigna de “paz sin impunidad”, que con el pretexto de una obsesión desmedida por el castigo de los hipotéticos victimarios, se dificulten o tapen las aspiraciones legítimas de las víctimas para reconstruir la realidad de los acontecimientos que las convirtieron en tales.

Metodología

Para el desarrollo de este estudio se utiliza el método histórico y lógico, el análisis y la síntesis, el comparatismo constitucional, fuentes primarias y secundarias, y el análisis documental.

Resultados

Este estudio versa sobre la naturaleza jurídica de la justicia internacional de transición y también es una crítica a la resistencia institucional española para aplicarla. Bajo la forma de tesis y sus correspondientes proposiciones, se accede de manera monográfica y preferente al contenido del título que lo encabeza.

La justicia transicional tiene un carácter híbrido, porque no es solo coactiva. Durante muchos años, el positivismo jurídico, tal como lo planteó Ihering, canalizó el derecho como el conjunto de normas de coacción que tienen validez en un Estado; Kelsen, medio siglo después, en la teoría pura del derecho, introdujo un segundo elemento, el reconocimiento de que puede haber normas por las cuales se prevén recompensas. A pesar de que la idea de la recompensa no es la que conviene a la justicia transicional, se emparenta con la justicia restaurativa, con los derechos de las víctimas que no incluyen necesariamente normas coactivas. Así, la justicia transicional tiene un carácter híbrido, dado que se compone de normas coactivas, que nunca se abandonan, y de normas restaurativas, porque intenta restaurar la verdad y los derechos de las víctimas.

Cuando los acuerdos de paz establecen que los crímenes de lesa humanidad y de guerra están excluidos de cualquier beneficio penal o penitenciario, garantizan la no exclusión de la coacción; lo que ocurre es que se modula y se pondera, de ahí el carácter híbrido de la justicia transicional por los derechos de las víctimas.

En segundo lugar, el retribucionismo es un obstáculo para aplicar la justicia transicional; se trata de la ideología que pretende que la pena es el precio justo que se paga por un delito (Bloch, 2011), a lo que se opone el cuestionamiento acerca del precio justo de la vida de un individuo, que parece no tener respuesta; Hegel (1999) señaló que es un pensamiento universal de

todos los pueblos que el delincuente debe sufrir lo mismo que ha hecho, configurándose como un pensamiento bárbaro, atroz, poco práctico y bastante extendido; si bien el castigo y la retribución no pueden desaparecer, porque significaría la desaparición misma del derecho penal, el retribucionismo debe hacerlo, puesto que dicha mentalidad del “talión” es incompatible con la justicia transicional; así también deberían desaparecer de la justicia transicional la pena de muerte y la cadena perpetua, pues en este escenario, en el que se negocia el castigo de acuerdo con los derechos de las víctimas, constituyen obstáculos insalvables.

Así las cosas, el garantismo debe ser la filosofía general y particular de la justicia transicional; general, porque el garantismo es contra mayoritario: los derechos fundamentales y el principio de dignidad de la persona no se someten a la decisión de las mayorías, por ello, no se sujeta a la decisión de las mayorías la imposición de la pena de muerte, porque la vida es innegociable, y ese precisamente es el punto de partida del garantismo; de manera particular, porque es imposible someter los derechos fundamentales a la opinión cambiante de la ciudadanía. Así las cosas, resulta fundamental rechazar el retribucionismo y adoptar el garantismo en un contexto de justicia transicional.

Conclusiones y/o aportes

Se proponen cuatro tesis sobre la justicia transicional. La primera, que trasciende los límites represivos del derecho conceptualizado como un sistema coactivo; la segunda, que el retribucionismo es un obstáculo ético y jurídico para promoverla; la tercera, que exige una teoría y una praxis de carácter garantista; y la cuarta tesis (y coda crítica): el Estado de España ha de respetar ya la justicia transicional internacional y abandonar su situación actual de anomalía impune.

Bibliografía

- Aguilar, P. (2013). Jueces, represión y Justicia transicional en España, Chile y Argentina. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, No. 2, mayo-agosto, 281-308. <https://doi.org/10.3989/ris.2011.11.14>

- Angulo, P. (2020, 25 de septiembre). Derecho premial penal. *El Peruano*.
- Bea, E. (2020). *La justicia transicional desde un enfoque restaurativo. Una mirada al proceso sudafricano veinticinco años después*. Anuario de Filosofía del Derecho (xxxvi), 139-177.
- Beccaria, C. (1983). *De los delitos y de las penas*. Ed.: F. Venturi. Bruquera.
- Bloch, E. (2011). *Derecho Natural y Dignidad Humana*. Versión de F. González Vicén. F. Serra (Ed.). Dykinson.
- Bobbio, N. (1990). *Contribución a la teoría del derecho*. A. Ruiz Miguel (Ed.). Debate.
- Calle, M. L., Lacasta-Zabalza, J. I. y Serrano, K. (2015). El estatuto de víctima: orígenes culturales y relación con la memoria histórica. Un estudio de sus perspectivas y límites en el sistema constitucional colombiano. *Revista Republicana*, No. 19, 193-220.
- Calloni, S. (3 de septiembre de 2020). Jueza argentina interroga al ex ministro español Rodolfo Martín Villa. *La Jornada*.
- Calvo García, M. (2005). *Transformaciones del Estado y del Derecho*. Universidad Externado de Colombia.
- Clavero, B. (2014). *España 1978. La amnesia constituyente*. Marcial Pons.
- Clavero, B. (2019). *Constitución a la deriva. Imprudencia de la Justicia y otros desafueros*. Pasado y Presente.
- Escudero Alday, R. (2009). La sombra del franquismo es alargada. En F. Fernández-Crehuet y D. García López, *Derecho, memoria histórica y dictaduras*. Comares.
- Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Prólogo de Norberto Bobbio. Versión de P. A. Ibáñez et al. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2018). *El paradigma garantista. Filosofía crítica del derecho penal*. Presentación de D. Ippolito y S. Spina. Trotta.
- Gimbernat, E. (1997, 4 de septiembre). Los delitos de terrorismo. *El Mundo*.
- Gracia, L. (1994). Política criminal y Dogmática jurídico penal del proceso de Reforma penal en España (I). *Actualidad Penal*, 27.
- Hegel, G. W. F. (1999). *Principios de la Filosofía del Derecho*. J. L. Vermaal (Ed.). Edhasa.

- Huertas, O. (2017). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Ibáñez / Unisabane-ta (Ed.).
- Ihering, R. V. (2000). *El fin en el Derecho*. D. Abad de Santillán (Trad.). J. L. Monereo (Edit.). Comares.
- Jurisdicción Especial para la Paz de Colombia (JEP). (2019, 15 de mayo). *Resolución de la Sección de Revisión sobre la aplicación de la garantía de la no extradición*.
- Kant, I. (1989). *La Metafísica de las Costumbres*. Ed.: A. Cortina y J. Conill. Tecnos.
- Kant, I. (2012). *Sobre la paz perpetua*. Presentación de A. Truyol y Serra. Versión de J. Abellán. Tecnos.
- Kelsen, H. (1979). *Teoría pura del Derecho*. R. J. Vernengo (Ed.). Unam.
- Kelsen, H. (1979 bis). *La idea del Derecho Natural y otros ensayos*. Editora Nacional.
- Lacasta-Zabalza, J. I. (2015). *La memoria histórica*. Pamiela.
- Lacasta-Zabalza, J. I. (2018). *Simón Bolívar*. Pamiela.
- Martínez, M. y Ferrajoli, L. (2017). *Fundamentos de la justicia transicional para Colombia*. Universidad Nacional de Colombia/Ibáñez.
- Morales, J. (2020, 22 de septiembre). Ley y memoria democrática. *Heraldo de Aragón*.
- Nietzsche, F. (1988). *La genealogía de la moral*. Versión de A. Sánchez Pascual. Alianza.
- Nieva Fenoll, J. (2010). *La valoración de la prueba*. Marcial Pons.
- Nino, C. S. (1991). *Introducción al análisis del Derecho*. Ariel.
- Piris, A. (2015, 25 de junio). Los desaparecidos en Camboya, España y Canadá. *La República*.
- Pontón, G. (2016). *La lucha por la desigualdad. Una historia del mundo occidental en el siglo XVIII*. Prólogo de J. Fontana. Pasado y Presente.
- RTVE. (2020, 11 de septiembre). Asesinato de Ignacio Ellacuría en El Salvador. RTVE.es.
- Swift, J. (1979). *El cuento de un tonel*. C. Serra (Ed.). Seix Barral.
- Swift, J. (1984). *Los viajes de Gulliver*. P. Guardia Massó (Ed.). Planeta.



La seguridad como fin primigenio de Estado: conceptualización, marco comparativo, excepcionalidad colombiana e hipótesis propositiva¹⁹

Francisco José Palacios Romeo²⁰
Universidad de Zaragoza (España)

Resumen

El fundamento filosófico de toda prosecución de la paz es un sistema de seguridad, que debe ser garantizado por el Estado como monopolista de la fuerza; este fin se hizo objetivo primario de todas las transiciones y se evidencia en el análisis de tres modelos de transición. En el cuarto modelo, la excepcionalidad colombiana, su consecución está siendo frustrada por un nuevo exterminio de entes y colectivos con valor representativo, que se repite

19 Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto de alto impacto IMP-DER 2928, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG.

20 Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas, Sociología; doctor en Derecho; profesor titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho en la Universidad de Zaragoza (España).

Correo electrónico: fpalacios@unizar.es

ORCID: 0000-0003-1470-1118

entre uno y otro intento de transición. De manera propositiva, se establece la posibilidad de encauzar los múltiples esfuerzos institucionales en un único instrumento jurídico que garantice el no exterminio ni hostigamiento de los adversarios y, en últimas, el principio de no repetición.

Palabras clave:

derecho a la paz; seguridad; Estado; no repetición

Abstract

The philosophical foundation of any pursuit of peace is a system of security, which must be guaranteed by the State as the monopolist of force; this end became the primary objective of all transitions, and is evident in the analysis of three models of transition. In the fourth model, the Colombian exceptionality, its achievement is being frustrated by a new extermination of entities and collectives with representative value, which is repeated from one transition attempt to another. In a propositive manner, the possibility of channeling the multiple institutional efforts into a single legal instrument that guarantees the non-extermination and non-harassment of adversaries, and ultimately, the principle of non-repetition.

Keywords:

Right to Peace; Security; State; Non-Repetition

Introducción

Cuando se constituye el Estado, el fin primordial de esa constitución es la seguridad; eso es el leviatán, la teoría primigenia sobre seguridad, planteada por Hobbes en el siglo XVII. La constitución del Estado, la capacidad de sanción y el monopolio de su fuerza se propician precisamente para garantizar seguridad al individuo y a las comunidades. A partir de esa confrontación del Estado con los elementos hostiles a personas y a grupos, esa concepción se replica en todos los textos constitucionales y declaraciones desde finales del siglo XVIII en adelante; está presente

en la Declaración de Virginia, en la Declaración Francesa, en las constituciones del siglo XIX, en la carta inaugural de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en la Declaración de Derechos Humanos, en el Pacto de Derechos Civiles, en la Declaración universal sobre el derecho de los pueblos a la paz; en todos se recoge la concepción de la seguridad como el fin que justifica la existencia de los Estados y, por lo tanto, lo legitima.

La legitimación mayor que tiene el Estado es la seguridad; y si esta deja de existir, el Estado automáticamente decaerá. Y la seguridad, en el sentido más primario, es lo que afecta a la vida y a la integridad física, recibiendo como principio ordenador en un pacto bajo la denominación de “no repetición”.

Metodología

Esta ponencia se enmarca en la tipología de reflexión, por medio de la focalización de un fin, la definición de conceptos base, el establecimiento de un hábitat histórico-social y el estudio comparado entre tres modelos de transición; así como la presentación de una conclusión propositiva.

Modelos de procesos transicionales: marco comparativo

A pesar del reconocimiento de que cada transición tiene características particulares, hay un criterio que comparten todas por igual: todas surgen de un pacto. Dentro de ese pacto, decae casi todo menos la dotación de derechos civiles y políticos y, fundamentalmente, del derecho a la vida y a la integridad física de población y de colectivos. Con ello se quiere concluir que en todos los sistemas de transición lo que se consiguen son libertades civiles, de organización y representación política y, por supuesto, el derecho a la integridad física. En definitiva, la salvaguarda del principio de no repetición.

El primer marco analizado es uno en el que se puede hablar de dictadura histórica-sistémica, de larga duración y basados en un sistema, en un régimen político consolidado, más que en una coyuntura particular, tales son los casos de España y Portugal. En ambos, dos cosas, salvo excepciones muy puntuales, el derecho a la vida y a la integridad física, es respetado con generalidad. El principal pacto transicional fue la Constitución de

1978 y un pacto más subsidiario —los Pactos de la Moncloa— que no reguló mecanismos de “no repetición” de personas y organizaciones. Este último fue un pacto de tipo económico-social, fundamentalmente, en el que no se cumplieron muchos de sus parámetros (asequibilidad de la vivienda, sistema de seguridad social, sistema de la precariedad laboral, sectores estratégicos...); tampoco en la transición española se pactó la articulación de un programa de “verdad”, ni de “reparación”, como tampoco de justicia, más allá de amnistías generales. Pero es un hecho que después de la transición no hay persecución ni eliminación física del contrario y, por lo tanto, se cumple con el principio principal de no repetición. Las mismas garantías se repiten para el caso de Portugal.

El segundo marco de transición son las dictaduras golpistas coyunturales, como las de Argentina y Chile, que no llegaron a conformar nunca un sistema, una estructura política, económica y social. En este tipo de transiciones tampoco hay mucho de memoria ni de reparación, ni de pactos económicos y sociales, que son condiciones que ni siquiera se llegan a pactar; pero en efecto, existe amnistía y reconocimiento de derechos civiles y políticos, con participación de múltiples partidos, y sin persecución ni exterminio contra la oposición. Por lo que se puede decir que se cumple el principio de “no repetición”.

La guerra civilista generalizada corresponde al tercer modelo de transición, en particular evidenciado en los casos de El Salvador y Guatemala. Se trata de guerras civiles generales no territorialmente parcializadas; este tipo de guerras terminan con unas transiciones un poco más complejas que las anteriores, por la existencia de un combatiente directo inmediato en el tiempo. Este modelo tiene de positivo lo mismo que los anteriores: la consecución, relativa, de derechos civiles y políticos y de garantías de no exterminio del adversario (“no repetición”), a la que habría que añadir la muy importante de la depuración de las Fuerzas Armadas, con las que se pacta el retiro de los principales implicados en el conflicto. El elenco es más complejo que en los dos modelos anteriores. Se encuentran muy pocas excepciones al caso de no repetición, de atentados contra la integridad física del contrario, que se han llegado a dirimir incluso en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El proceso de paz colombiano: excepcionalidad en perspectiva comparada

El proceso colombiano es una excepción, una búsqueda de la paz perpetua, dentro de una transición perpetua también. El modelo colombiano lleva casi cien años en el intento de hacer transición definitiva a la paz bajo una estructura de conflicto permanente, fundamentalmente por no preservar el principio de “no repetición”. De esta manera, en el proceso transicional actual (2016-2021) se sufre de nuevo un balance preocupante en cuanto a integridad física y eliminación del contrario. Desde 2016 hasta 2020 se tiene registro de quinientos quince asesinatos de disidentes, según la Defensoría del Pueblo, de novecientos setenta, de acuerdo con Indepaz; y doscientos diez excombatientes también asesinados. Esto conlleva a perpetuar la causa por la que han fracasado los procesos anteriores, en relación con la primerísima función-obligación de no eliminación del disidente. De esta forma, el Acuerdo de Paz debió focalizarse en unos mínimos que garantizaran el fin primigenio, la seguridad física, como primera oferta y primer compromiso de un Estado.

Al recorrer los procesos transicionales anteriores en Colombia —solo los acontecidos desde el fin de La Violencia— se evidencia que la ruptura del pacto mediante la eliminación del contrario es la razón por la que siguen surgiendo los problemas. En el caso del acuerdo de Rojas Pinilla con Guadalupe Salcedo, en 1954, una parte del estamento militar cumple, pero es el Frente Nacional —que teóricamente pasó a la historia como un pacto de gran consenso para la paz—, el que rompe el compromiso y termina por eliminar a Rojas, asesinar a Guadalupe Salcedo y liquidar las llamadas tierras de refugio (origen de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC]). Desde 1964 surge toda la insurgencia multicolor que se conoce en Colombia: las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Quintín Lame. Nacen a partir, precisamente, de una política de irrespeto por los derechos políticos y por los derechos civiles más primarios como el respeto a la vida y a la integridad física. El Frente Nacional fue mucho más un “consorcio” que un sistema de consenso, porque fue todo, menos consenso.

Los acuerdos de Corinto en 1984, poco conocidos, constituyeron el intento del M-19 y el EPL de pactar un compromiso, que acabó con atentados a sus dirigentes una vez realizado el pacto, y la muerte incluso de Iván Ospina, uno de los dirigentes del M-19, lo que puso nombre al siniestro episodio de la Toma del Palacio de Justicia en el año siguiente.

Los acuerdos de La Uribe (entre el Gobierno y las FARC) pasaron a la historia también trágicamente, por el asesinato al menos dos mil cuadros y militantes del partido de oposición surgido del Acuerdo (Unión Patriótica), con la consiguiente ruptura del pacto por parte de las FARC, en virtud de dichos asesinatos.

Los acuerdos constituyentes de 1991, que comienzan con el asesinato de los tres candidatos presidenciales y que recibe también unas altas tasas de homicidio político, ya que entre 1990 y 1994 se registran diez mil personas asesinadas por motivo político; entre 1990 y 2000 se contabilizaron, además, mil desmovilizados asesinados, según las propias cifras de la Dirección General para la Reinserción en 2001. A ello se sumó el dictamen de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que indicó que el número de asesinatos de sindicalistas en aquella época no conoce precedentes en todo el siglo XX. De esta forma, los intentos de transición a la normalidad civil-política se desconfiguraron por esos espacios armados que el Estado dijo no poder controlar, o que bien fue cómplice en la propia autonomía de esos espacios-feudos que terminan en la eliminación del contrario y del disidente, así como en la reedición sucesiva de los diferentes ciclos de violencia reactiva.

El Acuerdo Final de 2016 es un acuerdo política y jurídicamente exquisito, sofisticado constitucionalmente y sus puntos son exhaustivos; pero es tan exhaustivo, tan sofisticado y tan ambicioso que el fallo puede encontrarse precisamente en lo abigarrado, en lo repetitivo y en la generación de múltiples instituciones, organismos y normativas.

El punto cinco sería el más importante por todo lo ya comentado. Se conforma una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la No Repetición, que es demasiado genérica y poco ejecutiva, salvo la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). El punto tres, por su parte, como garantías de seguridad y lucha

contra organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres, consagra todo lo que debe conllevar en materia de mecanismos para la no repetición, y se trata de la instancia fundamental de no repetición. No obstante, no están resultando nada funcionales. Las cifras sobre la situación de los últimos cuatro años demuestran que solo considerando cinco subregiones, se estaría en el tercer país con mayor número de homicidios en el mundo, según indican la ONU y la Defensoría del Pueblo. En materia de desplazamientos, de acuerdo con las mismas fuentes, en 2020 se presentó un mayor número que en 2019. También es preocupante que se registren menos asesinatos antes del desarme (2013-2016), que después del Acuerdo de Paz. Esto deja ver una deriva que puede decepcionar el proceso, según la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia.

Elementos de mejora para la excepcionalidad colombiana

El proceso avanza de manera positiva en algunos puntos, como la cuestión agraria y rural, y la de drogas, pero desde luego, uno de los puntos más preocupantes, en el que no se avanza, en el pluralismo y la libertad política, en el sentido de que no haya hostigamiento ni exterminio del disidente. En definitiva, en el cumplimiento del principio más sustancial de los pactado: el principio de no repetición.

De esta forma, los elementos que podrían revertir la situación serían, por ejemplo, replantearse la cuestión funcional y organizativa de los organismos destinados a salvar la seguridad física y garantizar la no repetición respecto a colectivos e individuos, como es la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, así como de otros mecanismos como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad o el Sistema Integral para la Seguridad en el Ejercicio de la Política.

Para el caso de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que es el único organismo destinado a este asunto que en principio puede calificarse como poco operante por el reducido número de veces en que se ha reunido en tres años: solo siete veces, contrariando lo establecido en el Decreto Ley 154 de 2017 que la originó y según el cual debería haberse reunido de forma mensual. Esto ocurre porque la Comisión delega en una Subcomisión, y a su vez esta en Comisiones Técnicas de la Subcomisión;

todo un bucle burocrático muy pernicioso desde el punto de vista de la eficacia procedimental. Las funciones de la Comisión y la Subcomisión son incluso muy similares, aunque esta articula Comisiones Técnicas que están excesivamente diluidas: una de género, una de enfoque étnico, otras de respuesta institucional, en fin, numerosas comisiones que no van a los puntos neurálgicos del problema.

Un informe elaborado por los propios miembros de esta Comisión señala que hay una serie de focos en los que no se pone el interés debido, por ejemplo: los actores directos que son sucesores del paramilitarismo, la red de organización territorial, económica, social y política; la red de organización nacional, la red de complicidad internacional y las estructuras de funcionalidades militares, civiles y judiciales que no se adaptan al proceso y que pueden ser cómplices territoriales, nacionales o internacionales de todas las acciones que terminan con la eliminación del disidente.

La solución puede darse mediante la articulación orgánica entre estos puntos, en una nueva estructura de comisiones técnicas. Esto lo han considerado incluso los propios comisionados de la sociedad civil en los “Lineamientos de política pública del 12 de agosto de 2019”, avalados por el Auto 008 de 2020 de la JEP. Estos lineamientos contemplan seis ejes, de los que llaman particularmente la atención estos cuatro: 1) prevención; 2) medidas urgentes de protección; 3) acción operativa en territorio, y 4) desestructuración.

Las soluciones establecidas en cada eje deberían permitir territorializar de manera diferente los medios de seguridad del Estado, tanto de las Fuerzas Armadas como de la administración civil del Estado. Se trataría de una nueva cuestión de organización, que no debería ser nunca un problema y que presupuestalmente tampoco debe tener un coste suplementario, al haberse absorbido el coste militar anterior al fin de las hostilidades con las FARC.

Conclusión

Más allá de lo comentado y de cara al futuro, se propone constituir un instrumento orgánico que canalice lo que se ha denominado

el excesivo y burocratizado marasmo de instancias, por medio de una instancia administrativamente autónoma cuya denominación podría ser, a título tentativo, “Instituto de Estado para la Paz Integral”. Su objetivo sería adquirir más músculo técnico y organizativo para salvaguardar el principio de no repetición, mediante lo siguiente: 1) ocupación territorial efectiva de todos aquellos espacios ahora controlados por grupos y clanes delin cuenciales bajo lógica paramilitar; 2) localización y neutralización de aquellos espacios administrativos que patrimonializan el Estado para organizar redes de criminalidad en complicidad con los actores del apartado 1).

La composición del hipotético “Instituto de Estado para la Paz Integral” constaría de: a) una representación de los poderes del Estado; b) representación de la sociedad civil-popular más significada.

Bibliografía

- Congreso de la República de Colombia (2019). Proyecto de Ley Estatutaria No. 09. *Gaceta del Congreso* No. 658.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3º.: reconstrucción, reconciliación, resolución*. Bakeaz.
- Murillo, E. (2017). *Reconciliación social como política pública: Sudáfrica, El Salvador, Nicaragua y Colombia*. Universidad Javeriana.
- ONU. (2020). *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (anexo).
- Palacios, F. (2008). Globalización, discurso belicista y estado de excepción universal. Sobre la necesaria institucionalización del derecho a la paz. *Revista de Paz y Conflictos*, 1. Universidad de Granada (Instituto de la Paz y los Conflictos).
- Palacios, F. (2002). Violencia, Derechos Humanos y democracia en Colombia: la precaria o imposible justificación del Estado constitucional. *El Vuelo de Ícaro. Revista de Derechos Humanos*, 2-3.



Una revisión poscolonial del modelo de justicia transicional en Colombia²¹

Julián Darío Bonilla Montenegro²²

Universidad Libre de Colombia

Resumen

Mediante un análisis crítico desde enfoques teóricos poscoloniales, este artículo constata que la aplicación de la justicia transicional se ha basado en las formas liberales de hacer justicia, sin considerar las formas culturales específicas de cada pueblo, exigiéndoles una adaptación del modelo de justicia occidental. Se refleja en el modelo de justicia transicional colombiano y sus imposiciones a los grupos étnicos priorizados en el Acuerdo Final.

Palabras clave:

justicia transicional; poscolonialismo; teoría

21 Este escrito es un resumen de ponencia.

22 Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Ciudadanía y Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona. Docente en la Universidad Libre.

Correo electrónico: juliand.bonillam@unilibre.edu.co

ORCID: 0000-0002-8059-1167

Abstract

Through a critical analysis based on post-colonial theoretical approaches, it is found that the application of transitional justice has been based on liberal forms of justice, without considering the specific cultural forms of each people, requiring an adaptation of the Western model of justice. This is reflected in the Colombian transitional justice model and its impositions on the ethnic groups prioritized in the Final Agreement.

Keywords:

transitional justice; postcolonialism; theory

Introducción

Desde el momento de la conformación de la idea de justicia transicional (Teitel, 2003) se ha establecido que es un modelo enfocado en lograr los procesos de cambio en sociedades en las que se presentaron, de forma sistemática, violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, como consecuencia de conflictos armados o regímenes altamente autoritarios (Uprimny, 2006). Esto ha llevado a la generación de modelos ampliados desde el derecho internacional, como los denominados principios Joinet (1997), que se pretenden hacer extensivos a todo tipo de proceso de transición. Sin embargo, si se hace la identificación crítica desde los enfoques teóricos poscoloniales (Young, 2010), se considera que este ha sido un modelo occidental basado en las formas liberales de hacer justicia, que desconoce las formas culturales específicas de distintos pueblos y exige que se logre un acercamiento a las formas occidentales del modelo de justicia.

Esta ponencia pretende identificar las características y los referentes analíticos que deben comprenderse al momento de identificar las condiciones y las características de la justicia transicional, identificada desde hace aproximadamente quince años en Colombia, si se toma como modelo de referencia a las condiciones que se desarrollaron durante la administración de Álvaro Uribe, después de las negociaciones de Santafé de Ralito, en las

que se desarrolló el proceso para la reincorporación a la vida civil de las organizaciones paramilitares. Desde entonces existía una mayor identidad sobre la necesidad de articular estos procesos de negociación desde la perspectiva de la justicia transicional.

Desde los años noventa surgió la necesidad de definir unos estándares mínimos y unos criterios generales sobre los que se tenían que establecer los procesos de transformación y reorganización de los sistemas políticos y jurídicos, como consecuencia de la finalización de regímenes altamente represivos en materia de derechos humanos, o por un conflicto armado, como en el caso colombiano. En ese escenario se ingresa en la discusión en torno a la justicia transicional, con la intención de referenciar cuál debe ser el modelo de justicia transicional o las características que existen para el desarrollo de este tipo de modelo.

En esas circunstancias entra en juego la segunda categoría, que es la base de esta ponencia, relacionada con la teoría poscolonial, que se puede considerar articulada o dependiente de los estudios culturales y que comenzó su desarrollo en la década de los setenta.

Se puede considerar como hipótesis preliminar, que los modelos de justicia transicional están contruidos desde parámetros basados en criterios occidentales, que desconocen, desde una visión poscolonial, la importancia de los procesos y prácticas concretas de grupos subalternos. Como objetivo, esta ponencia busca revisar los planteamientos críticos que existen frente a los modelos de justicia transicional desde una perspectiva poscolonial.

Metodología

La revisión metodológica se construye desde un enfoque cualitativo (Packer, 2017) que permite, en primer lugar, la revisión teórica acerca de las dos grandes categorías expuestas. Posteriormente, se establece la revisión crítica con un proceso de articulación que se genera mediante la extracción de las pautas identitarias particulares ofrecidas en cada uno de los modelos teóricos, con el fin de identificar las condiciones particulares sobre las que se pueden criticar los modelos transicionales convencionales. El mecanismo para la revisión de información es en esencia un modelo

de tipo documental y recurre a estrategias de revisión de bases de datos digitales.

Justicia transicional

Para reconocer las formas en las que se constituyeron o se generó la consolidación de determinadas categorías o referentes conceptuales, se desarrolla un recorrido histórico que permite identificar una historia conceptual del fenómeno.

Durante muchos años, especialmente en el llamado Tercer Mundo o Sur Global, se mantuvieron diversos escenarios de conflictos armados, sobre todo de carácter interno, como guerras civiles y dictaduras militares y civiles, en las que los mismos gobiernos, con el afán de perpetuarse en el poder, generaban circunstancias altamente represivas en el campo de los derechos humanos.

Siguiendo a Samuel Moyn, esto corresponde al periodo en que aún no se había forjado un activismo. En su libro *La última utopía* menciona que pensar en la necesidad de reivindicar y reconocer los derechos humanos se logró hasta los años ochenta con la movilización de la base social, que además permite articulaciones con la teoría poscolonial y garantiza exigir un compromiso real para establecer circunstancias o elementos de organización del sistema de derechos humanos.

El ejemplo más importante sobre esto corresponde a la finalización de la dictadura militar argentina en 1983 y la necesidad de generar la Comisión Sábato-Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, en la que se presentó el informe *Nunca más*, con una revisión particular de las condiciones o atrocidades cometidas durante la dictadura y que se configuraban como una violación a los derechos humanos. En el contexto argentino hubo una gran movilización social que además denotó los siguientes criterios y exigencias mínimas de los derechos humanos: verdad, justicia, reparación y memoria histórica, que para entonces no tenían una identidad clara.

No se incluye a la Segunda Guerra Mundial en este recorrido histórico, porque después de los acontecimientos ocurridos en los contextos europeo y asiático quedó un vacío histórico, con la transformación de un conflicto de carácter global que mudó a los escenarios de conflicto al terreno local y dejó oculto el elemento de reivindicación.

Hasta los años ochenta, con la tercera ola de democratización, empezó el acercamiento a las exigencias y las necesidades de reconocimiento de estos derechos, desde la misma base social. Después de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín y la fragmentación de la Unión Soviética se extiende el reconocimiento de las crisis políticas que se vivían en otras regiones del mundo, como en los casos de Ruanda o la antigua Yugoslavia.

La consecuencia de estos fenómenos de guerras civiles y genocidio que se presentaron en el contexto de este Estado africano es que se comienza a evidenciar la necesidad de establecer cuáles deben ser las condiciones apropiadas para reconocer las situaciones de sufrimiento enfrentadas por las víctimas en estos contextos de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos.

En este escenario, la académica argentina Ruti Teitel expone la categoría de justicia transicional, refiriéndose a un sistema de mecanismos encaminado a garantizar el restablecimiento de ciertos elementos jurídicos mediante disposiciones o características de verdad, justicia y reparación. En 1997, el académico francés Louis Joinet expuso su informe ante la Asamblea General de Naciones Unidas, previa solicitud de la Comisión de Derechos Humanos, en el que planteó los estándares mínimos para garantizar los criterios mencionados, configurando lo que se conoce como Principios Joinet.

Articulado también con la constitución de la Corte Penal Internacional, desde 1998 se empieza a hablar de la imperativa necesidad de contar con un sistema de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Teoría poscolonial

La teoría inicia con el trabajo de académicos en el campo de la literatura, como el caso de Edward Said y Homi Bhabha, e historiadores provenientes de regiones de reciente descolonización como la India y otros Estados del sudeste asiático, centrados en una revisión particular acerca de cómo los criterios de apropiación que se han enseñado a nivel interno y en el sistema internacional provienen de las formas de dominación y organización gestadas desde el centro del poder político. A estas reflexiones pertenecen teóricos como Wallerstein, con su relación del sistema centro-periferia, en

el que el centro corresponde al mundo europeo-estadounidense o anglosajón, que extiende y genera los parámetros y modelos mediante los que el sistema internacional tiene que armonizarse y regularse; esto incluye la necesidad de que los Estados del Tercer Mundo o Sur Global asimilen dichos modelos como propios.

Relación con la justicia transicional

El modelo de justicia transicional fue constituido a partir de las ideas o las formas de comprensión que se establecieron mediante un sistema internacional homogéneo constituido desde un patrón común, la Organización de Naciones Unidas, con la necesidad de que la estructura se expanda al resto del mundo, considerando que si se cumple con esos criterios se logrará una verdadera y eficaz transición.

De esta forma se impuso un modelo jurídico con una perspectiva occidental, sin considerar las condiciones o particularidades que pueden generarse en los grupos culturales de otras regiones del mundo sobre los cuales se puede establecer la necesidad de un proceso de transición. Si se hace una revisión en el contexto africano, con facilidad se podrá encontrar lo que sucedía con los Tribunales Gacaca, posteriores al genocidio en Ruanda, en los que no era necesario que se cumpliera un proceso judicial que estableciera una graduación sustantiva de las penas o diferentes elementos de transición, sino que bastaba con el reconocimiento público de haber llevado a cabo prácticas vinculadas con el genocidio; con ello se lograba la satisfacción del reconocimiento de estas circunstancias.

En el contexto colombiano resulta importante observar cómo se ha pretendido articular o generar la identidad del proceso desde un enfoque o acercamiento centrado en la perspectiva de los derechos étnicos, pero es importante analizar si tal como está configurado se están reconociendo realmente las formas y los modelos de organización de la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), teniendo en cuenta las necesidades, las reivindicaciones y las formas de resarcimiento que exigen las comunidades (indígena o afro); en este escenario de nuevo se observa que importa más construir un modelo o un estándar que proviene de las estructuras generadas desde el

centro del sistema internacional, independiente de la posibilidad real de satisfacción que se tenga para el contexto nacional.

Por fortuna para el contexto colombiano se observa un avance, con el inicio del proceso ante la JEP que pretende otorgar derechos a la naturaleza, como víctima y sujeto de derechos, por medio del caso 002.

Conclusiones y/o aportes

Las formas de revisión teórica convencionales diseñadas para dar sostenimiento a la justicia transicional están basadas en modelos de tipo liberal, influenciados por condiciones de carácter occidental. Estas desconocen la diversidad cultural del mundo y la necesidad de generar mecanismos particulares que logren identificar las especificidades de los procesos de transición, más allá de los criterios normativos generados desde los centros de poder del sistema internacional.

Bibliografía

- Moyn, S. (2015). *La última utopía: los derechos humanos en la historia*. J. González Jácome (Trad.). Pontificia Universidad Javeriana.
- Packer, M. (2017). *La ciencia de la investigación cualitativa*. Ediciones Uniandes.
- Teitel, R. (2003). Transitional justice genealogy. *Harvard Human Rights Journal* (16), 69-94. <https://bit.ly/2HNAtKg>
- Uprimny, R. (2006). Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano. En: Uprimny, R.; Saffon, M.; Botero, C. y Restrepo, E. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (pp. 17 - 44). Dejusticia.
- Young, R. (2010). Qué es la crítica poscolonial. *Pensamiento jurídico* (27), 281-294. <https://bit.ly/37ZAu8G>



Derecho penal de adolescentes en parámetros de eficacia simbólica²³

Jaime Alberto Sandoval Mesa²⁴
Universidad Militar Nueva Granada

Resumen

Esta ponencia expone la importancia del derecho penal de adolescentes infractores bajo el contexto colombiano actual, pues desde el año 2006 se intentó incorporar una legislación internacional de infancia y adolescencia que involucrara a la sociedad, el Estado y la familia, que llegó a diferenciar los procesos aplicados a los adultos. Se muestran las falencias y contradicciones de este Sistema de Responsabilidad Penal Especial y el hecho de que la eficacia simbólica en Colombia ignora los procesos de restauración y acompañamiento, y las sanciones aplicables al acusado a la luz del derecho penal.

Palabras clave:

derecho penal; eficacia simbólica; infancia y adolescencia; conflicto armado

.....
23 Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto IMV-DER 3160, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG.

24 Doctor en Derecho. Profesor y líder del grupo de Derecho Público, de la Facultad de Derecho, de la UMNG.

Correo electrónico: jaime.sandoval@unimilitar.edu.co

ORCID: 0000-0001-8897-4157

Abstract

The paper exposes the importance of criminal law for adolescent offenders under the current Colombian context, because since 2006 an attempt was made to incorporate an international legislation for children and adolescents, which involves society, the State and the family, and differentiates it from the processes applied to adults. The shortcomings and contradictions of this Special Criminal Responsibility System and the fact that the symbolic effectiveness in Colombia ignores the processes of restoration, accompaniment and the sanctions applicable to the accused in the light of criminal law are exposed.

Keywords:

criminal law; symbolic effectiveness; children and adolescents; armed conflict

Introducción

El sistema de prevención del delito en el caso de los adolescentes en Colombia, desde el año 2006 implementa un Sistema de Responsabilidad Penal Especial (SRPA), que a diferencia de los de países como Alemania, Francia y España no es proteccionista (los jóvenes no son responsables legalmente de sus actos), ni mucho menos como los de Estados Unidos, China, o Chile, que son punitivos (los jóvenes son responsables legales de sus acciones); el modelo colombiano se instaura entre dos visiones y constituye un modelo restaurativo (las personas en condición de víctimas reciben reparación y los jóvenes se insertan en un proceso de rehabilitación y acompañamiento). Sin embargo, uno de los problemas de la eficacia justamente se encuentra tanto en el proceso educativo como en la reparación a las víctimas, y en la situación frente a la resolución del conflicto en Colombia.

En esta ponencia se exponen los diferentes elementos que inciden en la afectación social, en virtud de la naturaleza de las decisiones y el proceso subsiguiente de la condición de los adolescentes infractores.

Metodología

El método utilizado para este análisis es hermenéutico analítico y de análisis jurisprudencial. Así mismo se desarrolla análisis documental y empírico sobre estudios de casos específicos dentro del campo de estudio de la jurisdicción penal de infancia y adolescencia.

Resultados

El adolescente infractor se ha convertido en uno de los grandes problemas de la actualidad. Al partir del concepto de eficacia simbólica, de Pierre Bourdieu y García Villellas, se encuentra la manifestación inconforme de la sociedad al respecto, y su oposición a que estas normativas se conviertan en normativas de papel.

El sistema ha logrado evidenciar que la responsabilidad penal es limitada, desde que el menor ingresa hasta la decisión final del proceso de judicialización de adolescencia. Este proceso puede ser restaurador, en tanto es educativo, sin embargo, la decisión final se torna simbólica, porque está allí pero su cumplimiento está pendiente.

El modelo de intervención judicial de los adolescentes ha cambiado; hace setenta años se estaba bajo el de la situación irregular, que consideraba que el menor era inimputable, carecía de responsabilidad, y que su responsabilidad estaba mediada no por su conocimiento sino por las medidas.

Hacia los años noventa entró en vigor la Convención Internacional de los Derechos del Niño y se estableció que el menor podía ser responsable, para entonces, muchos países ya habían judicializado a menores como adultos, como en los casos de Alemania o Estados Unidos. Desde esa época y hasta el 2006, en Colombia se trató de incorporar de manera paulatina la legislación de ese sistema internacional para la protección integral, vinculando la trilogía sociedad, Estado y familia al proceso.

Sin embargo, el proceso continúa siendo judicial, contiene las garantías de una instancia jurídica, con una finalidad distinta, sin pena retributiva, sino con una función educativa y restaurativa. Es un modelo orientado a la protección integral del menor y de la dignidad humana; en materia penal, se expone en

el Libro II, de manera expresa y precisa en los artículos 139 a 141 de la Ley 1098 del 2006, la derogación de la responsabilidad de los menores entre 14 y 18 años.

De tal manera surge el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, que en el artículo 140 destaca el principio pedagógico y el carácter específico y diferenciado respecto al procesamiento de adultos, define y dicta unos principios (los principios y definiciones de la Constitución, de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y la Ley 1098 de 2006), a partir de los cuales no se configuran mecanismos de cohesión, efectividad ni cumplimiento.

Por eso se afirma que hay una impotencia frente a los resultados. En el modelo de Bogotá se evidencia que los principios son importantes, siempre y cuando el escenario sea orientador, la decisión sea eficaz y exista una etapa postsanción.

El proceso de acusación muestra un proceso contradictorio y contencioso, ya que el procesado tendrá la capacidad de asumir su responsabilidad; esto configura un nuevo enfoque dentro de este tipo de justicia, que permite determinar que los actos ilícitos se encuentran dentro del Código Penal; en un principio es importante orientar al menor al reconocer su responsabilidad; por esto no se permiten juicios en ausencia, el menor siempre tiene que estar presente para reconocer sus errores. En este proceso hay tratamientos específicos por parte del procurador, el trabajador social y el psicólogo.

En cuanto al modelo adaptado, se considera un retroceso que el menor sea imputable, pues una cosa es ser titular de derechos y otra ejercerlos responsablemente; esto parte de presupuestos jurídica y psicológicamente diferentes. Además, el cumplimiento de deberes está sujeto a connotaciones especiales, como ser menores víctimas del conflicto armado o ser menores en un estado extremo de necesidad; de esta forma, cada una de sus circunstancias tendría un espacio.

Por tanto, es importante conocer quién es el menor, qué lo llevó a cometer el delito, cuál es su madurez psicológica y física, el desarrollo personal, mental, el grado de escolaridad, las capacidades cognitivas y el sentido de dignidad y valores, que son factores de los que dependerá su responsabilidad. El problema

de la eficacia simbólica es que no hay nadie encargado de revisar las sanciones otorgadas a los menores, no hay acompañamiento de la familia y tampoco hay quien responda por la restauración.

Finalmente, se evidencia cómo dichas características llevan a concluir que es un modelo despenalizador, frente al cual se propone un modelo, que después del cumplimiento de la pena garantice un acompañamiento de todas las organizaciones. Este modelo aún no ha sido implementado.

No se trata de extender las penas, sino el acompañamiento. A partir de la exploración de los casos analizados, se puede evidenciar que las decisiones en gran medida se presentan como normas de papel que implican su falta de eficacia frente al cumplimiento efectivo de la sanción.

Conclusiones y/o aportes

Esta ponencia identifica que el factor de eficacia del SRPA radica en la ausencia de difusión y cumplimiento del efecto de la decisión judicial en la jurisdicción de infancia y adolescencia, principalmente en el caso de la reparación de las víctimas. Así mismo, se observa la ausencia de intervención estatal en el caso de los adolescentes vinculados con los actores armados, frente a la capacidad de su modelo estatal de integración educativa y social.

Bibliografía

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Bourdieu, P. (2014). *Capital Cultural, Escuela y Espacio Social*. Editorial Siglo del Hombre.
- Cámara, S. (2010). Internamiento de menores. Criterios de Ejecución Penal y nuevos modelos de justicia en el ámbito internacional y Europeo. *Revista General de Derecho Penal (RGDP)* (14), 1-42. Iustel.
- Cano, M. Á. (2004). Posibilidades de «diversión» por parte del ministerio fiscal en el derecho penal juvenil alemán. *Revista de derecho penal y criminología*, 13, 213-267. 2.^a época.

- Cano, M. Á. y Barquín, J. (2006). Justicia Penal Juvenil en España: una Legislación a la Altura de los Tiempos. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 18, 37-95. 2.ª época.
- Correas, Ó. (1993). *Crítica de la ideología jurídica*. Universidad Autónoma de México.
- Delgado, L. F. (2010). *Fundamentos del sistema de responsabilidad penal para adolescentes*. Edit. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Delgado, J. (1994). *El Estatuto de la Víctima en el Proceso Penal Español*. Trotta
- Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.
- Feria, M. (2006). La víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a 25 años de su funcionamiento. *Revista IIDH*.
- García, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Penguin Random House.
- Gil, E. (2010). *Responsabilidad Extracontractual del Estado* (4ª. ed.). Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Gusfield, J. (1963). *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*. University of Illinois Press, Urbana.
- Hart, H. L. A. (1961). *The concept of Law*. Claredon Press.
- Hernández, E. y Rechea, C. (2007). El proceso de democratización y reforma de la justicia de menores entre 1978 y 1991. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 19, 457- 491. 2.ª época.
- Jeness, V. (2004). Explaining Criminalization: From Demography and Status Politics to Globalization and Modernization. *An Rer Soc.*, 30, 147.
- Kazyrytski, L. (2012). Criminalidad Organizada y Bandas Juveniles. Reflexiones criminológicas sobre la naturaleza de ambos fenómenos. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 8, 319-350. 3ª. época.
- Latorre, E. Tirado, M. y Ardila, J. (2018). *Sistema de responsabilidad penal adolescentes de una sociedad transicional: una mirada interdisciplinaria al caso colombiano*. Universidad Sergio Arboleda.
- Mesas, L. (1998). *Víctima y proceso penal*. Fondo de Población de Naciones Unidas (PNUD).
- Morillas, D., Patró, R. y Aguilar, M. (2014). *Victimología: un estudio sobre la víctima y los procesos de victimización*. Dykinson.
- ONU. (1985, 11 de diciembre). *Principios básicos de justicia para las víctimas de delito y abuso de poder*. Organización de las Naciones Unidas.

- <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/victimsofcrimeandabuseofpower.aspx>. Consultada el 06.08.2020
- Rawls, J. (1978). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Resumil, O. (1992). *Criminología General* (2ª ed.). Editorial de la Universidad de Puerto Rico
- Sandoval, J. y Tirado, M. (2013). Fundamentos socio jurídicos en materia penal adolescente infractor frente al fenómeno del reclutamiento forzado. *IUSTA*, 38. Universidad Santo Tomás.
- Santos, B. de S. (1991). *Estado, derecho y luchas sociales*. ILSA.
- Santos, B. de S. (1995). *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Routledge.
- Tirado, M., Huertas O. y Trujillo, J. (2015). *Niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado colombiano, 1985-2015*. Fondo Editorial UniSabaneta.
- Tushnet, M. y Yackle, L. (1997). Symbolic Statutes and Real Laws: The Pathologies of The Antiterrorism and Effective Death Penalty Act and The Prison Litigation Reform Act. *Duke Law Journal*, 47(1).
- Vaello, E. (2006). La Responsabilidad Penal de los Menores en Italia. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 18, 319-359. 2ª época.

Bases filosóficas de un derecho a la paz en la justicia transicional colombiana²⁵

Efraín Velásquez Pérez²⁶

Universidad Militar Nueva Granada

Resumen

Esta ponencia aborda el derecho a la paz desde las visiones de autores como Kant, Habermas y Mélich, y su aplicación a la justicia transicional colombiana, bajo un contexto de violencia que se ha mantenido por décadas, a pesar de procesos de paz y tramitación de normas, frente a un panorama político complejo que se apropia del concepto de paz, sin tener la capacidad de llevarlo a un plano de víctimas y victimarios, y de aprovechar los discursos para dar su propia concepción. Estudia cómo desde una noción filosófica y jurídica, bajo intereses económicos extranjeros, Colombia tiene un ideal de paz, pero que los mismos ciudadanos no se preocupan por generarla y evitan la construcción de una sociedad para la justicia, ignoran voluntades y polarizan en un marco que dificulta

25 Este escrito es un resumen de ponencia.

26 Filósofo y estudiante de cuarto semestre de Derecho en la UMNG. Está interesado en temas relacionados con los desafíos que conlleva la aplicación de derechos fundamentales.

Correo electrónico: uo306499@unimilitar.edu.co

ORCID: 0000-0003-1591-9338



la construcción de individuos, grupos, instituciones y, en general, de una sociedad de paz para el posconflicto.

Palabras clave:

paz; justicia transicional; memoria; derecho fundamental

Abstract

The paper addresses the right to peace from the visions of authors such as Kant, Habermas and Mélich, and its application to the Colombian transitional justice, under a context of violence that has been maintained for decades, despite peace processes and processing of norms, facing a complex political landscape that appropriates the concept of peace, without the ability to take it to a plane of victims and perpetrators, taking advantage of the speeches to give their own conception. It addresses how from a philosophical and legal notion, under foreign economic interests, Colombia has an ideal of peace, but the citizens themselves do not care about generating it, avoiding the construction of a society for justice, ignoring wills and polarizing, in a framework that hinders the construction of individuals, groups, institutions and in general, a society of peace for the post-conflict.

Keywords:

peace; transitional justice; memory; fundamental rights

Introducción

El origen de esta investigación está en una reflexión sobre el concepto de paz, las bases filosóficas del derecho a la paz en la justicia colombiana, la transición de los paramilitares y la de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Por medio de este estudio se busca esclarecer el concepto de paz y su uso indiscriminado en las construcciones jurídicas y políticas alrededor de la denominada justicia transicional. Con base en Kant, Mélich y Habermas se construye un concepto de paz que tenga cabida en el complejo contexto del posconflicto actual.

Los objetivos principales son los siguientes:

- Identificar las falencias del concepto de paz usado en el discurso del posconflicto.
- Formular un concepto de paz que se adecúe a los retos de la justicia transicional colombiana.

Metodología

Para el desarrollo de este estudio se usa la metodología de análisis del discurso y del análisis crítico de textos, para obtener una formulación conceptual que contribuya a clarificar imprecisiones y usos retóricos en discusiones políticas y académicas.

La complejidad del conflicto armado colombiano

El concepto de justicia transicional proviene de ideas usadas a nivel internacional, de procesos en África y Centroamérica, a partir de la dificultad que conlleva hacer una transición de un conflicto a un estado pacífico interno. El concepto de paz se ha usado históricamente en los discursos estratégicos y mediáticos que surgieron de grandes partidos políticos; en el caso colombiano lo ha usado principalmente el uribismo, seguido por el santismo, que han creado ficciones sobre el término paz, con el impulso en los medios de comunicación.

Con conceptos como “paz sí”, “paz no”, “paz sí, pero así no” se ha pretendido movilizar a la ciudadanía, dándole un uso político que genera ambigüedad y sustentan principios de odio. Los diversos usos y confusiones generan unos desafíos para alcanzar la paz. Los desafíos incluyen, en primer lugar, la longevidad del conflicto, en el que Colombia lleva varias décadas, desde el periodo de La Violencia o con la fundación de las FARC, según sea el punto de interpretación. El Estado y los grupos armados fueron los actores del conflicto al inicio, sin embargo, este conflicto no se detuvo a tiempo y se complejizó, por lo que hoy existe una gran cantidad de actores nuevos que impiden que sea más difícil de solucionar.

El conflicto hoy tiene una diversidad de causas, que además dificultan identificar un responsable: el Estado, por permitir su avance, o los grupos armados que se alimentan de acciones ilegales.

Hoy a la complejidad se suman otros problemas, como la indeterminación de las víctimas; se ha hecho imposible cuantificar tantas víctimas, ya que solo se tiene una estimación en el marco de la justicia transicional del Acuerdo con las FARC. A ello se suma la influencia de otros países en la toma de decisiones políticas, puesto que Colombia no toma decisiones de forma autónoma sino influenciada por otras naciones o por otros intereses, lo que denota debilidad institucional. Dichas situaciones alejan la paz y convierten a Colombia en una sociedad polarizada que no entiende ni asimila en su cotidianidad ningún gesto de paz.

La construcción del derecho a la paz

Para dar unas posibles soluciones es relevante remitirse a *La paz perpetua*, de Kant, que brinda herramientas que pueden usarse en este momento, por ejemplo:

- La matemática jurídica: paz y certeza, claridad de concepto, máximas, saber que se debe buscar la paz por medio de cátedras.
- Voluntad unificada de paz: propuesta del derecho cosmopolita en la que todos pueden estar en un ejercicio y ser partícipes de la paz.
- Principio rector: inclinación humana hacia la paz; según Kant, todo ser humano quiere vivir en paz.
- Dificultad de su aplicación en la práctica.

Aunque en la argumentación de Kant la paz es ininteligible, se puede acceder a ella mediante un ejercicio de reflexión; al ser utópica es perseguible pero no alcanzable, además de que existen distintas visiones de paz. Por su parte, Habermas concuerda con que la paz es algo no realista, pero que sirve para establecer unas pautas de pacifismo universal cuya característica más importante es especificar el término correcto a nivel jurídico, para que se pueda tener una misma visión como un ejercicio ciudadano. Se identifica, además, un capitalismo organizado en las economías vulnerables del mundo, una economía de la paz, a conveniencia del sector privado, que coacciona la decisión de los países.

Finalmente, Mélich habla de la construcción del derecho a la paz no impuesta externamente; indica que en los procesos de transición hay una paz que debe centrarse en las víctimas y en los victimarios, pero no se les puede obligar, es un deseo que debe surgir de cada sujeto; en esta medida, cada persona debe acogerse a la paz a partir de los conceptos subsidiarios de verdad, memoria, reparación, castigo y perdón.

En este escenario, el enfoque en las víctimas es primordial. Una persona que ha sido víctima se encuentra ante la dualidad entre la opción de olvidar y retomar la vida o permanecer con el dolor; en esto radican las diferencias con la memoria histórica, pues no es posible formular una política pública que solo intente cuantificar la violencia, recoger historias, sin dar salidas económicas y jurídicas a las víctimas.

La memoria histórica debe surgir desde la ética de la paz, promover que cada ciudadano tenga una visión de paz afín con su contexto y que pueda trabajar en ella con el propósito de entregar a las siguientes generaciones una vida de paz. Sin embargo, como mencionan los autores, la paz verdadera solo puede surgir del interior del ciudadano y transmitirse de generación en generación. El hecho de que cada ciudadano tenga una visión de paz y la integre en su vida cotidiana, permite la construcción de sociedades pacíficas.

Desde la filosofía hay diversos caminos conceptuales para acceder a la paz; se parte de un ejercicio del derecho a la paz que debe surgir en cada uno, con la familia, con la comunidad, ya que ejercitarse en la paz es una tarea individual. Esta labor se fortalece con la interacción y se transforma con el trabajo individual en un derecho colectivo; de esta forma, desde lo individual, lo social y lo jurídico se refuerza el concepto de paz con el cual todos se puedan identificar. Finalmente, se puede afirmar que la paz es un derecho y un deber que debe seguir todo ciudadano para fortalecer la convivencia y la compasión.

Usos del término de paz en la implementación de la justicia transicional en Colombia

Hay un uso político que genera otro tipo de usos; un remedio que proviene de esos usos políticos complejos es tener en cuenta a las víctimas o victimarios en los procesos de transición; por su parte,

el uso jurídico debe complementarse para obtener una definición de paz completa e identificable que aún no se ha dado. Sin embargo, se debe resaltar que la definición de paz debe surgir de cada ciudadano como un derecho y un deber.

Partiendo de la máxima kantiana que permita vivir en sociedad, se debe tener un apoyo jurídico para la regulación del deber y alejarse de las formas; es por esto que las políticas públicas que buscan cuantificar un dolor no son la salida adecuada; se deben buscar otras formas que vayan más allá de la reparación económica de las víctimas, para poder hablar de paz por medio de políticas públicas.

Conclusiones y/o aportes

En esta investigación se identifican diversos caminos conceptuales para edificar un derecho a la paz por medio de ejercicios del derecho a la paz que deben afectar positivamente a los otros. Al tratarse de un derecho colectivo, tiene una implementación mediante mecanismos contra la guerra perpetua. Aporta una reflexión crítica sobre la dificultad que presenta el uso político de un término en discusiones jurídicas y filosóficas tan relevantes como el posconflicto y la justicia transicional.

Bibliografía

- Cabra, S. (2015). *La Paz como derecho fundamental y humano. Una propuesta para el retorno de la vía judicial como mecanismo de garantía y protección*. Universidad Nacional de Colombia.
- Chávez, Y. A., Hernández, J. L., Rangel, M. A. (2015). Paz, justicia y posconflicto: una aproximación desde los discursos de familias víctimas del desplazamiento forzado asentadas en Soacha, Cundinamarca. *Palabra*, 136-150. <https://doi.org/10.32997/2346-2884-vol.15-num.0/2015/276>
- Elster, J. (2004). *Closing the books. Transitional Justice in Historical Perspective*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511607011>
- Habermas, J. (1997). La idea kantiana de paz perpetua. Desde la distancia histórica de doscientos años. *Isegoría*, 16, 61-90. <https://doi.org/10.3989/isegoria.1997.i16.184>

- Kant, I. (2018). *Hacia la paz perpetua*. R. R. Aramayo (Ed.). Alamanda. Semana. (2020, 10 de octubre). La paz de Uribe y la paz de Santos: ¿qué muestran las cifras? *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-paz-de-uribe-y-la-paz-de-santos-que-muestran-las-cifras/202031/>
- Mélich, J. (2010). *Ética de la compasión*. Herder.
- Rettberg, A. (2015). Buscando y encontrando la paz: discursos y prácticas para el posconflicto colombiano. *Boletín cultural y bibliográfico*, 49(89). Banco de la República.
- Rincón, D. (2016). *El discurso sobre el actual proceso de paz en la revista Semana (2012-2014)* [Trabajo de grado...]Universidad del Rosario.
- Sánchez, R. (2016). Seis tesis sobre el derecho a la paz en Colombia. *Cultura Latinoamericana*, 23(1), 161-180.
- Uprimny, R. (2008). Usos y abusos de la Justicia Transicional en Colombia. *Anuario de Derechos Humanos*, 165-195. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2008.13511>

2

Tema

Transición a la paz,
seguridad y Fuerzas Militares





La evolución del sector de defensa de Colombia en el siglo XXI²⁷

Francesco Mancuso²⁸

Universidad Militar Nueva Granada

Resumen

En el siglo XXI, el Estado colombiano ha recuperado el control de amplias zonas del país y ha debilitado a los grupos guerrilleros y paramilitares utilizando sus Fuerzas Armadas. Esta ponencia analiza la evolución cualitativa y cuantitativa de la herramienta militar en Colombia y estudia los cambios operativos necesarios para mejorar la lucha contra los grupos guerrilleros y paramilitares. Por otra parte, examina la evolución de la Base Industrial de Defensa de Colombia (BIDC) en la producción de nuevos equipos tecnológicamente avanzados para satisfacer los requerimientos de las Fuerzas Armadas, y revisa la creación de nuevas alianzas entre las empresas

²⁷ Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto de alto impacto IMP-DER 2928, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG.

²⁸ Doctor en Geopolítica, de la Universidad de Pisa (Italia). Ha publicado artículos y capítulos sobre seguridad, defensa y geopolítica. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, de la UMNG.

Correo electrónico: francesco.mancuso@unimilitar.edu.co

ORCID: 0000-0002-4084-5900

colombianas del sector de defensa e industrias internacionales para el desarrollo y la construcción de nuevos sistemas de armas que permitan expandir la estrategia y la proyección del sistema de defensa nacional.

Palabras clave:

Fuerzas Armadas; Base Industria de Defensa de Colombia; estrategia

Abstract

In the 21st century, the Colombian Government, using its Armed Forces, was able to regain control of large areas of the country, weakening guerrilla and paramilitary groups. This paper analyzes the qualitative and quantitative evolution of the military sector in Colombia, studying the operational changes necessary to improve the fight against insurgents groups. The development of the Colombian Defense Industrial Base (CDIB) in the production of new technologically advanced equipment was necessary to meet the requirements of the armed forces. The new alliances between Colombian Defense Companies and International Industries allow the construction of new weapons systems. Based on it, the Governments can enhance its Defense sector and improve the National Defense system.

Keywords:

Armed Forces; Colombian Defense Industry Base; strategy

Introducción

Desde Von Clausewitz hasta Liddel-Hart, todos los grandes teóricos sobre la guerra han analizado los movimientos guerrilleros y sus características. Von Clausewitz (2005), en el libro *VI De la Guerra*, analiza los diferentes desafíos en la conducción de operaciones defensivas y la importancia del rol que puede tener la población civil en armas. En su texto, el general prusiano analiza cómo una comunidad nacional entrenada en el uso de las armas puede

ejercer un real peligro para las tropas que quieran ocupar un determinado territorio. Para analizar esta situación, Von Clausewitz se remonta a la guerrilla española en contra de la ocupación francesa durante el periodo napoleónico (Sabbatucci y Vidotto, 2009). Claramente, la guerrilla en España surge a causa de una ocupación extranjera; la población civil, aunque no estuviera entrenada en su totalidad para el uso de las armas, tenía un conocimiento territorial superior, puso en gran dificultad las tropas de ocupación de Francia. A partir de este análisis, esto otorga un elemento fundamental: los grupos guerrilleros pueden tener un equipo inferior a los equipos de las Fuerzas Armadas, pero el mayor conocimiento territorial y sus vínculos con la comunidad local pueden permitirle una ventaja en términos de movilización territorial y capacidad de encontrar puntos de abastecimiento de armas y comida, entre otros.

Otro autor que analizó la guerra de guerrilla fue Liddel-Hart (1991). En su obra *Estrategia*, el histórico inglés ofrece un acercamiento al problema desde el punto de vista estratégico. La guerra de guerrilla modifica por completo el concepto de concentración y desconcentración de las fuerzas. En un conflicto convencional, antes de atacar, los actores concentran las fuerzas en un determinado punto del frente y atacan un espacio del frente enemigo que consideran débil; quien defiende, hace lo mismo, concentra sus tropas en los puntos que resultan más vulnerables ante un posible ataque enemigo. Por el contrario, la guerra de guerrillas se basa en la desconcentración de fuerzas, los grupos insurgentes despliegan sus fuerzas en un territorio amplio para disminuir la posibilidad de ser interceptados por fuerzas hostiles. En este tipo de guerra, la desconcentración es una aptitud estratégica que deben poseer también las Fuerzas Armadas que se oponen a estos grupos (Liddel-Hart, 1991), para tener más posibilidades de interceptar las columnas guerrilleras, concentrarse y atacar con éxito antes de que salgan de este escenario. De esta forma, las Fuerzas Armadas deben tener la doble capacidad de concentración y desconcentración.

Todo ello parece relativamente sencillo cuando se emplean las Fuerzas Armadas en un escenario operativo, con condiciones climáticas similares en todo el territorio. Esas reglas son aplicables a la guerra de guerrillas colombiana, pero se suma el factor

climático, Colombia es un territorio único, en el que se encuentran todas las variedades climáticas del mundo. Los integrantes de grupos guerrilleros o de las Fuerzas Militares en Colombia están acostumbrados a confrontaciones en determinados escenarios climáticos; los hombres que se entrenan para luchar en la selva no pueden emplearse luego para el desierto o para climas de páramo y superpáramo, por ejemplo. Lo anterior significa una dificultad adicional para el desarrollo de operativos en contra de la guerrilla en Colombia.

La manera de conducir la guerra de guerrillas en Colombia tuvo un punto de inflexión en el año 2000, cuando por primera vez se rompió un paradigma que se remonta a 1958, en el momento en que el presidente de entonces afirmó que los militares eran los encargados de los aspectos militares, en el Ministerio de Defensa, y los civiles de los aspectos civiles, dividiendo dos esferas, que para generar una política integral de desarrollo del sector defensa deberían estar unidas.

Metodología

Se desarrolla un análisis cualitativo sobre los principales cambios operativos de las Fuerzas Armadas que han favorecido la evolución de la Base Industrial de Defensa de Colombia (BIDC) y la creación de nuevas alianzas internacionales entre industrias de defensa de Colombia y sociedades extranjeras. Del análisis se excluye la Policía Nacional, que es considerada como una cuarta fuerza armada, pero sus tareas se enfocan principalmente en actividades para garantizar la seguridad ciudadana y luchar contra las organizaciones criminales.

Se consultan fuentes primarias tales como la Doctrina de Damasco (2016), aprobada para la transformación del Ejército; los documentos sobre la Plataforma Estratégica de Superficie, que prevé la producción de nuevos medios navales, y los documentos gubernamentales sobre el gasto militar y el cálculo de este último (Ministerio de Defensa, 2008).

Entre las fuentes secundarias se consulta el Sipri Yearbook, que publica cada año un informe sobre la evolución del sector defensa a nivel mundial y regional, y las publicaciones del International Institute for Strategic Studies, en el que hay

información sobre la evolución de las Fuerzas Armadas y sobre los proyectos de adquisición que se están llevando a cabo en los diferentes países del mundo.

La Base Industrial de Defensa de Colombia

Las empresas de defensa nacional han empezado a jugar un rol fundamental desde el año 2008-2009, en el momento en que las Fuerzas Armadas colombianas empezaron a enfrentar con mayor éxito a los grupos guerrilleros. De 2003 en adelante, las Fuerzas Armadas se lanzaron en ofensivas directas en contra de los grupos guerrilleros, centrando su atención principal en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), por tratarse del grupo guerrillero más importante con presencia en el país; el mismo Ejército pasó de tener ciento un mil hombres en el 2000 a más de trescientos mil hombres a partir del 2012.

El escalamiento del tamaño supuso el reconocimiento de un conflicto. Aumentó también la especialización de sus capacidades en la guerra de guerrillas, al punto de que en la actualidad el Ejército de Colombia vende su experiencia para el entrenamiento de tropas a países de la región que enfrentan situaciones similares; lo propio ocurre con la Armada Nacional, que el 7 de agosto envió por primera vez al patrullero de altura en una misión internacional denominada Misión Atalanta para la lucha en contra de la piratería en Somalia; cuando el buque de la Armada regresó a Colombia se identificó que todos los conocimientos adquiridos por los efectivos navales debían aplicarse en el desarrollo de nuevos sistemas de armas y equipos militares que pudieran ser útiles a las Fuerzas Armadas colombianas.

Para desarrollar el músculo militar y su rama productiva, en los últimos 15 años, el Ministerio de Defensa Nacional ha creado políticas para favorecer las adquisiciones de sistemas de armas de proveedores nacionales (Military Balance, 2015). La posibilidad de recurrir a proveedores internacionales es prevista solo en caso de que la industria nacional no pueda satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas. Las principales industrias colombianas que operan en el sector de defensa se han abierto a operaciones en el mercado civil, diversifican sus clientes y aumentan el flujo de caja; en este sentido, las industrias

colombianas han adoptado la misma estrategia de las grandes industrias a nivel mundial, al operar una rama de la empresa en el mercado civil, mientras que la otra se especializa en la producción de bienes para el sector de defensa (Bonaiuti, Dameri y Lodovisi, 2008). Esta doble especialización, que puede parecer un contrasentido, en realidad permite a las sociedades que la adoptan aumentar con el tiempo los flujos productivos y protegerse de fluctuaciones no previstas en los mercados mediante la diversificación de clientes.

Las políticas en mención tienen lugar porque a partir de 2003, las Fuerzas Armadas empezaron a requerir equipos militares modernos para seguir avanzando en la ofensiva en contra de los grupos guerrilleros, y muchas empresas que producían los equipos necesarios eran extranjeras, europeas o estadounidenses, principalmente. Se presentan grandes diferencias en la manera en que estas industrias desarrollan sus negocios en el sector defensa; las empresas de Estados Unidos curan el producto desde la cuna hasta la tumba, ocupándose del diseño, la producción, el desarrollo, la venta, la manutención de media vida y el retiro operativo; tecnológicamente hablando, el país comprador recibe muy poco. Las industrias europeas, por el contrario, tienen una idea de transferencia de tecnología, que permiten la producción de sistemas de armas con patente europea bajo licencia.

Al utilizar estas herramientas, la base industrial de defensa colombiana empezó a crecer. En Colombia, el sector de defensa se centra en cuatro grandes sociedades de propiedad del Estado. La primera, que es también la más antigua y grande, es la Industria Militar Colombiana (Indumil), punto de referencia del Ejército, que fue creada para garantizar al país niveles mínimos de autonomía en la producción de sistemas de armas. Las producciones principales se enfocan en la elaboración de armas livianas, municiones para armas livianas y para aviones (Indumil, s. f.). Mientras que en el mercado civil se está especializando en la producción de explosivos para proyectos públicos y mineros.

La segunda es la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (Cotecmar), que entre todas es la más tecnológica y se ha especializado en el diseño, construcción, manutención y reparación de todo tipo de buques que posee la Armada de Colombia. El Plan Orión

ha permitido a la empresa mejorar sus capacidades tecnológicas con la modernización de las fragatas y los submarinos de la Armada (Military Balance, 2014).

En tercer lugar, la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC) es la sociedad de defensa más pequeña en Colombia. Está especializada en la producción y modernización de la aviación militar, siendo un punto de referencia de la Fuerza Aérea. En los últimos años ha aumentado sus capacidades y ha mejorado su producción. Recientemente, desarrolló IRIS, el primer avión no tripulado de Colombia (Military Balance, 2014); asimismo, está produciendo el nuevo entrenador básico T-90, de la Fuerza Aérea Colombiana. En el sector de la producción de helicópteros se destacan las modificaciones al UH-60 *Black Hawk*, para que opere como un helicóptero de ataque.

Por último, se encuentra la Corporación de Alta Tecnología para la Defensa (Codaltec), que es la más moderna entre las empresas de defensa de Colombia, encargada de la producción de electrónica para la defensa (Military Balance, 2014). En 2014 completó la construcción del Markab, un simulador para vehículos acorazados (Military Balance, 2015). Al mismo tiempo, la Codaltec quiere unir el mundo académico con las necesidades del país en materia de defensa. Por esta razón la empresa está llamada a la difícil tarea de disminuir la brecha tecnológica entre la BID colombiana y las otras empresas de la región, favoreciendo la investigación en este sector.

Cada una de estas empresas está empezando a desarrollar su camino hacia la internacionalización. La empresa que está impactando más significativamente ha sido la Cotecmar de la Armada, que en la actualidad desarrolla dos proyectos de gran envergadura. Primero, la construcción de los patrulleros de altura con licencia de la industria alemana Fassmer (Military Balance, 2013). Este proyecto muestra cómo una fuerza armada crece y aprende de las misiones internacionales; cuando se regresó de la mencionada Misión Atlanta se demostró que los OPV necesitaban ajustes; basados en esta experiencia, Cotecmar empezó a hacer las adecuaciones necesarias para que los próximos OPV tengan las capacidades requeridas que satisfarán aún más las necesidades colombianas en materia de presencia en los mares.

El otro gran programa es la Plataforma Estratégica de Superficie (PES), para la construcción de ocho nuevas fragatas (Military Balance, 2017). Para impulsar este programa, el Gobierno busca aliados internacionales que permitan desarrollar todas las capacidades que debe poseer este futuro sistema de armas; muchas empresas europeas de alto nivel que operan en el sector de defensa han expresado su interés en participar en dicho programa, entre ellas, la BAE Systems (Reino Unido), la segunda empresa militar más grande del mundo; la Leonardo-Finmeccanica (Italia), que es una sociedad que puede producir todo el armamento de a bordo, los sistemas de defensa activos y pasivos, y que además produce todo tipo de patrulleros y helicópteros marítimos; y la DCNS francesa, especializada en construcciones navales.

Recibir un fuerte interés por parte de algunas de las industrias militares más grandes del mundo es un privilegio que Colombia debe manejar con cuidado, porque el interés de estas empresas se puede fácilmente transformar en desconfianza, en caso de que el Estado no tenga bien planeados sus gastos y el desarrollo del programa. Pese a que Colombia es el país de la región con mayor proporción del gasto de PIB en el sector defensa, desde 2016, con la caída de los precios del petróleo, ha tenido dificultades para financiar los diferentes gastos gubernamentales. En ese escenario, el sector defensa ha seguido como privilegiado, viendo aumentar sus recursos, aunque a un nivel inferior del que necesita para mantenerse estable.

Esto se traduce en nuevos problemas, porque otras fuerzas tienen proyectos de desarrollo a partir de la firma del Acuerdo de Paz, particularmente la Fuerza Aérea, que mediante una gran alianza con la Israel Aerospace Industries logró la modernización de los *cafires* en Colombia. La CIAC desarrolló también el primer dron colombiano, para aumentar el conocimiento territorial de la Fuerza Aérea. Sin embargo, los *cafires* no son útiles para proteger el espacio aéreo, y por ello el Gobierno colombiano empieza a entender que se requieren dichos medios militares; a pesar de contar con numerosas opciones, a la fecha no se ha escogido ningún programa para su desarrollo, por no tener la seguridad de poderlo financiar.

Por su parte, en 2016, el Ejército creó la doctrina Damasco para su normalización, en el sentido de que durante más de

sesenta años de guerra de guerrillas fue una fuerza acostumbrada a mirar a Colombia hacia adentro; ahora es llamado a una nueva tarea, a ver desde adentro de Colombia hacia el mundo. La doctrina significa también la adquisición de nuevos equipos para que el Ejército empiece a participar en nuevas misiones internacionales, con capacidades que van más allá de la guerra de guerrillas, para generar nuevas oportunidades en el mundo.

Según el Military Balance (2015), la industria de defensa de Colombia ha crecido rápido en los últimos años en capacidades productivas, conocimientos y proyección internacional. Sin embargo, para mantener este crecimiento es necesario que las dirigencias de estas empresas sean reformadas para que se desarrollen de manera igual todos los componentes de la industria. Es necesario aumentar la innovación en la fase de diseño de los sistemas de armas, así como en la producción, para entregar nuevos productos que satisfagan las necesidades de los clientes nacionales y regionales. Así mismo, favorecer el ingreso de capital privado a las actuales industrias de defensa aumentaría la solidez financiera de estas empresas y beneficiaría la expansión de sus actividades en otros mercados regionales (Military Balance, 2015).

Conclusiones

El territorio colombiano ha jugado un rol de preeminencia en el desarrollo y prosecución del conflicto armado. Como se ha analizado, Colombia está dividida por tres derivaciones de la cordillera de los Andes, con un territorio con características únicas, donde es posible encontrar todas las variedades climáticas. Los grupos guerrilleros utilizaron el territorio como la principal herramienta para desarrollarse y esconderse de las Fuerzas Armadas de Colombia durante sus primeros años. Entre los grupos guerrilleros que han surgido en Colombia, el único con capacidad de poner en riesgo la supervivencia del Estado ha sido la guerrilla de las FARC. A partir de los años ochenta, este grupo guerrillero vivió un proceso de rápido crecimiento que lo llevó a controlar gran parte del territorio nacional y a amenazar los principales centros de poder del país.

Las FARC mejoraron sus capacidades militares y de financiación, lograron tener en sus filas a 18 000 hombres, mientras la

base de su economía eran el narcotráfico y el secuestro de personas. Además, desarrollaron un profundo conocimiento del territorio en el cual operaban. Así fue posible que aumentaran la efectividad de los ataques en contra de las fuerzas gubernamentales.

Por su parte, el Estado colombiano, hasta los primeros años dos mil, fue incapaz de luchar con éxito en contra de esta guerrilla. Algunos hechos simbólicos, como la “silla vacía” o la creación de las zonas de despeje para favorecer un diálogo con este grupo guerrillero, demuestran esta debilidad. Esta situación obligó al Gobierno a utilizar a las Fuerzas Armadas exclusivamente en operaciones de defensa para la protección de las principales ciudades, dejando amplias zonas del país desguarnecidas. Fue a partir de los primeros años dos mil, con la aprobación del Plan Colombia, que el Estado empezó a tomar conciencia de sus fortalezas. Esto permitió a la administración del Gobierno Uribe (2002-2010) empezar operativos de largo alcance para reducir el control territorial del grupo guerrillero y debilitarlo. Para lograr los objetivos estratégicos establecidos, el Estado utilizó sus Fuerzas Armadas de manera novedosa, los operativos se realizaban después de acciones de inteligencia, para mejorar el empleo de la fuerza y alcanzar los objetivos en el menor tiempo posible. Al mismo tiempo, la estructura militar colombiana se modernizó, adquirió nuevos sistemas de armas que se pudieran utilizar en un territorio como el de Colombia y mejoró el entrenamiento de sus fuerzas. En particular, los helicópteros permitieron un transporte rápido y seguro de hombres y equipos para luchar contra el grupo guerrillero. Estas aeronaves garantizaron soporte operativo y transporte de todos los insumos necesarios para el desarrollo de los operativos.

Con simultaneidad, el Gobierno estableció una estrategia para seguir ejerciendo control en las zonas de reciente conquista. En este sentido, se destacó la creación de fuerzas de tarea conjunta que operan en las zonas donde el Estado históricamente no tuvo presencia. De esta manera, fue posible reducir los lazos entre la guerrilla y la población. En conclusión, la fortaleza de las FARC en los años noventa no se debió, en mayor medida, a sus capacidades, sino principalmente a la debilidad del Estado para luchar en contra de este grupo. Entre tanto, la primera década de los años dos mil se identifica como el momento en que

el Gobierno empezó a tomar conciencia de su potencial y fortalezas, permitiéndole debilitar al grupo guerrillero, para después obligarlo a sentarse a una mesa de diálogo.

El fortalecimiento de las capacidades productivas abre escenarios de progreso para la producción de armas y sistemas de armas en Colombia. Las cuatro principales industrias de defensa en Colombia están evolucionando de manera constante, adquieren nuevas capacidades productivas que puedan satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas del país; pero en este punto se encuentra la gran debilidad de estos complejos industriales, que dependen, en gran medida, de las órdenes que cada año les llegan por parte de los clientes institucionales de Colombia. Esta dependencia puede asfixiar el crecimiento de estos complejos industriales, en caso de que el país pase por una fase de crisis económica. Además, estas industrias, que han tenido un crecimiento considerable en los últimos años, resultan todavía muy pequeñas en comparación con otras empresas a nivel regional y mundial. Este factor las puede exponer a adquisiciones por parte de empresas extranjeras o a la pérdida de contratos a causa de sus limitadas capacidades productivas, en términos de volúmenes. Por esto, el Gobierno de Colombia debe establecer una clara política industrial que permita la evolución de estos complejos, para proteger su producción en el sector de defensa y que son empresas propiedad del Estado.

A ello se suma la inminente necesidad de innovar y mejorar los estándares de calidad en los sistemas de armamento, las estrategias de defensa y, en general, de sus Fuerzas Armadas; todo ello supone un proceso de reforma que se está empezando a ver en la reducción del número de reclutas, lo que puede significar, además, la profesionalización de las Fuerzas Armadas. Lo anterior, revela un entramado de desafíos para estas Fuerzas y el sector defensa en los próximos quince o veinte años.

Bibliografía

- AA. VV. (2016). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe, Edición 2016*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal).
- AA. VV. (2004). *Calendario Atlante DeAgostini*. DeAgostini Editore.

- AA. VV. (2016). *Doctrina Damasco*. Centro Doctrina del Ejército.
- AA. VV. (2001). *The Military Balance 2000/2001*. Oxford University Press.
- AA. VV. (2008). *The Military Balance 2008*. Routledge Taylor and Francis Group.
- AA. VV. (2010). *The Military Balance 2010*. Routledge Taylor and Francis Group.
- AA. VV. (2013). *The Military Balance 2013*. Routledge Taylor and Francis Group.
- AA. VV. (2014). *The Military Balance 2014*. Routledge Taylor and Francis Group.
- AA. VV. (2015). *The Military Balance 2015*. Routledge Taylor and Francis Group.
- AA. VV. (2017). *The Military Balance 2017*. Routledge Taylor and Francis Group.
- AA. VV. (2020). *The Military Balance 2020*. Routledge Taylor and Francis Group.
- AA. VV. (2008). *Plan Estratégico del Sistema educativo de las Fuerzas Armadas, 2007-2009*. Ministerio de Defensa de la República de Colombia.
- AA. VV. (2005). *Sipri Yearbook 2005 Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.
- AA. VV. (2008). *Sipri Yearbook 2008 Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.
- AA. VV. (2016). *Sipri Yearbook 2016 Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.
- AA. VV. (2017). *Sipri Yearbook 2017 Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.
- AA. VV. (2018). *Sipri Yearbook 2018 Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.
- Arenas, J. (2009). *La guerrilla por dentro*. Icono Editoriales Ltda.
- Bonaiuti, C., Damieri, D. y Lodovisi, A. (2008). *L'industria militare e la difesa europea: rischi e prospettive*. JacaBook.
- Costa, A. (2010). *Fortezza Colombia*. Sapere.
- Flint, C. (2006). *Introduction to geopolitics*. Routledge Taylor and Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780203503768>
- Isaacson, A. (2008). El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 8(1), 47-54.
- Liddell, B. H. (1991). *Strategy*. Meridian Book, Military History.

- Luttwak, E. N. (2013). *Strategia, la lógica della guerra e della pace*. Biblioteca Univ. Rizzoli (BUR).
- Melman, S. (2006). *Guerra S.P.A. L'economia militare e il declino degli Stati Uniti*. Citta Aperta Edizioni.
- Rojas, D. M. (2007). Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? *Colombia Internacional*, 65, 14-37. <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.01>
- Sabbatucci G. y Vidotto V. (2009). *Storia Contemporanea. L'Ottocento*. Editori Laterza.
- Ugarriza J. y Pabón N. (2017). *Militares y guerrillas: la memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares, 1958-2016*. Ediciones Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/tj9789587388596>
- Villamizar, D. (2017). *Las guerrillas en Colombia: Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Von Clausewitz, K. (2005). *Della Guerra*. Mondadori.
- Westad, O. A. (2015). *La Guerra Fredda Globale. Gli Stati Uniti, la Unione Sovietica e il mondo. Le Relazioni Internazionali del xx Secolo*. Il Saggiatore.



Enseñanzas del proceso de transición a la paz de las Fuerzas Armadas españolas²⁹

Fernando López Ramón³⁰
Universidad de Zaragoza (España)

Resumen

Esta conferencia expone la evolución experimentada en el régimen jurídico de las Fuerzas Armadas españolas, que, bajo la vigencia de la Constitución de 1978, han pasado de ser los vigilantes armados de un sistema político autoritario a conformarse como la expresión del monopolio estatal de la violencia legítima, con la finalidad esencial de garantizar la seguridad integral en el entorno de la Globalización. Para ello han sido clave las transformaciones experimentadas en relación con los poderes militares del rey, la organización democrática de la defensa nacional, las profundas reformas de la justicia castrense, la amplitud de las misiones internacionales y, finalmente, la profesionalización y la apertura a la mujer.

.....
29 Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto de alto impacto IMP-DER 2928, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG.

30 Catedrático de la Universidad de Zaragoza. Profesor invitado en varias universidades, tiene siete sexenios de investigación y es autor especializado de numerosas publicaciones.

Correo electrónico: flopez@unizar.es

ORCID: 0000-0003-0910-1222

Palabras clave:

Fuerzas Armadas: evolución; misiones y organización; justicia militar; mujer y fuerzas armadas; profesionalización de las fuerzas armadas; rey: poderes militares

Abstract

Analysis of the evolution of the legal regime of the armed forces, which, under the umbrella of the Constitution of 1978, have gone from being armed custodians of a political authoritarian system to become the expression of the State's monopoly of legitimate violence, having as their essential purpose the guarantee of comprehensive security in the context of globalization. To that end, there have been key transformations concerning the king's military powers, the democratic organization of national defense, the profound changes of military justice, the scope of international missions, the professionalization of armed forces and their opening-up to women.

Keywords:

Armed Forces: Evolution; Missions and Organization; Military Justice; Women and the Armed Forces; Professionalization of the Armed Forces; King: Military Powers.

La herencia militar franquista

Al iniciar la transición política española en el año 1978, las Fuerzas Armadas seguían un modelo de ejército político, la intervención militar había acompañado siempre a lo que fue la lenta y tardía introducción del constitucionalismo en el siglo XIX español. Este siglo estaba tan unido al militarismo, que dio lugar al “pronunciamiento de las guerrillas”, la manifestación de una determinada orientación política hecha por un militar que detrás tenía a un grupo de civiles que reaccionaba ante las insuficiencias del sistema representativo.

Conforme fue evolucionando el siglo XIX y la implicación de los militares en la política, esto se transformó; el golpe de

Estado del general Pavía en 1873 y el manifiesto de Sagunto del general Martínez Campos reflejan un diseño distinto del pronunciamiento clásico, que se convirtió en un elemento clave del movimiento político español: el estado de opinión del ejército —de importantes sectores del mando militar, habría de precisarse—, haciendo valer las inclinaciones del estamento armado como conductor de la política estatal.

Por tanto, a partir de 1874, en la Restauración, con el regreso de los borbones, se sentaron las bases para una continuada interpretación militar sobre las necesidades de la patria. Además de la presencia de generales en cargos como ministros o senadores, aparece la figura del rey-soldado, que puede comunicarse directamente con las tropas sin necesidad de la intervención de ningún otro miembro del gabinete ministerial. Esta figura se apoyó especialmente en la doctrina que atribuía al estamento militar la vigilancia del sistema, justificando incluso la rebelión en circunstancias extraordinarias y determinando la ordinaria militarización del orden público.

De esa forma, esas Fuerzas Armadas, constituidas como poder independiente del Estado, en el siglo xx acabaron conquistando el poder general del mismo. Así sucedió tras el manifiesto del general Primo de Rivera que puso en marcha una primera dictadura militar, en 1923, y después con la instauración del franquismo.

Este no puede comprenderse hoy exclusivamente desde la óptica militar, se compone también del poder personal del denominado caudillo, el prolongado intento de corporativizar la vida social, económica y política, manifiestos en los complicados sistemas de elección de los elementos representativos de la familia, el municipio y el sindicato vertical, en los que participaban empresarios y trabajadores; en definitiva, se trataba de un sistema con pleno sustento de ciertas clases privilegiadas, con una larga convivencia eclesiástica y otros elementos que caracterizaron este régimen, siempre militarista, que se afianzó por técnicas legales y jurídicas; así, la trabazón militar con una unidad de criterios ante las diversas situaciones de la vida pública se logró por medio de una depuración militar construida sin apariencias de legalidad.

El mando supremo de las Fuerzas Armadas perteneció al generalísimo Franco, y estas asumieron una posición de garantía del sistema político, que el propio generalato consideraba adecuado a las necesidades del pueblo español, con un orden público plenamente militarizado, un sistema de ordenación de las Fuerzas Armadas dependiente de las capitanías generales, que suponían un control territorial del Estado, una jurisdicción militar bastante amplia, que entendía incluso de delitos cometidos por elementos civiles, con posibilidades de movilización completa de la sociedad con leyes tan tardías como la Ley de Movilización Nacional de 1969. Desde el punto de vista jurídico, todos estos elementos llegaron a la academia mediante una doctrina que justificaba la intervención política de las Fuerzas Armadas en circunstancias extraordinarias, que contó con importantes apoyos doctrinales. Además de esa doctrina, la presencia de los militares se hacía evidente en los órganos fundamentales del Estado, como el Consejo de Regencia, el Consejo de Estado, los distintos ministerios, los tres ministerios militares, el parlamento, la estructura política del llamado Movimiento Nacional y, en general, en todos los elementos de la vida pública penetraban los estamentos del militarismo.

Un rey-soldado democratizado

Las medidas para lograr la democratización del Ejército heredado del franquismo fueron graduales; en ello radica la principal enseñanza de la experiencia española, la idea de que las reformas no se acaban en una nueva ley o en un determinado movimiento reformista inspirado o auspiciado por un cierto grupo político; hace falta entender las reformas militares como una tarea de Estado que sucesivamente han de completar los respectivos gobernantes que van sucediéndose con arreglo a las pautas democráticas.

El primer elemento que ha contribuido a esa democratización es la continuidad de la figura del rey-soldado, por medio de la monarquía constitucional, que continúa vigente. La figura del rey-soldado se establece en la experiencia española con los borbones, tras la Restauración a partir de 1874, que importaba de modelos alemanes y británicos una figura en la que se admite una relación privilegiada del monarca con el Ejército; el

principio monárquico que constituye una fuente de legitimidad distinta del principio democrático pervive al menos en ese aspecto, reflejado en las constituciones aprobadas a lo largo de la historia, atribuyendo al rey siempre el mando supremo de las Fuerzas Armadas. Este principio monárquico permite que el rey ejerza efectivamente el poder, esa teoría expresada mediante diversas leyes aprobadas a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, puntualmente la ley constitutiva del Ejército, y la ley adicional, en las que se prevé que el rey ejerza algo insólito para el constitucionalismo monárquico, la posibilidad de que imparta órdenes, e incluso proclamas efectivas sin contar con el refrendo ministerial, a pesar de que históricamente este tampoco era muy significativo. De esta forma, el ejecutivo se mantiene al margen del Ejército, y el parlamento asume competencias exclusivamente de trámites, careciendo de especial significado.

Eso explica que cuando en la Constitución de 1978 se atribuye el mando de las Fuerzas Armadas al rey, algunos autores (L. Sánchez Agesta, D. Sevilla Andrés y M. Herrero de Miñón) sostuvieron la efectividad de dicho mando. Por fortuna, hoy hay una unanimidad doctrinal centrada en la idea de que el mando de las Fuerzas Armadas atribuido al monarca es meramente de tipo simbólico, representativo u honorífico. Ese planteamiento jurídico coincide, además, con una educación civil y militar de los titulares de la monarquía, que parece impedir ese tipo de connivencias propio de otras épocas.

Las primeras reformas militares de la democracia

Con el amparo que supone la figura del monarca que impulsa las reformas democráticas, se producen las reformas paulatinas de las Fuerzas Armadas. En 1977, con la primera presidencia de Suárez y el partido Unión de Centro Democrático, y con el apoyo de distintas fuerzas políticas, se adoptaron medidas muy importantes que pusieron las primeras piedras en la revolución democrática de las Fuerzas Armadas.

Lo primero fue destruir el elemento orgánico de los tres ministerios militares y refundirlos en uno solo, el Ministerio de Defensa, que incluye los ministerios de Marina, del Ejército y del Aire. Todas las competencias de tipo civil que tenían atribuidas estos ministerios fueron reducidas también.

En ese contexto se aprueba la Constitución de 1978, en la que se recogen todos los principios propios de las Fuerzas Armadas democráticas. El punto de partida es el principio del Ejército permanente estatal, que se introdujo en el constitucionalismo en pugna con el principio de las milicias nacionales, considerando la necesidad de la defensa nacional como un elemento imprescindible en el propio ser del Estado (artículos 8.1 y 149.1.4^a CE). Esta Constitución parte, por tanto, del monopolio de la violencia en manos del Estado, monopolio que se manifiesta en las Fuerzas Armadas y en los cuerpos de seguridad, y que se ha desarrollado en una serie de principios esenciales en el constitucionalismo: la separación entre las autoridades militares y civiles (artículos 8.2 y 97 CE), la subordinación del poder militar al poder civil (artículo 97 CE), la dependencia plena del ejecutivo (artículos 62.h y 97 CE), la finalidad defensiva de las Fuerzas Armadas (artículo 8.1 CE) y el principio de estricta disciplina militar (artículos 25.3, 26, 28.1 y 29.2 CE), que completan la arquitectura constitucional de la defensa nacional.

El consenso continúa con la Ley de Defensa Nacional de 1980, que da continuidad a las pautas de normalización política y jurídica de las Fuerzas Armadas. Después del llamado “2F”, el golpe de Estado consistente en la invasión del Congreso de los Diputados, a cargo del Teniente Coronel Tejero, mientras transcurría la sesión de investidura del nuevo presidente del gobierno, se determina un cierto impacto en la clase política y se genera una importante reforma de la Ley de Defensa Nacional, para algo que parecía evidente, la reforma de los poderes militares, pues las Fuerzas Armadas son un sector poco propicio para la disposición parlamentaria; todo ello se refuerza mediante la segunda redacción de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, producida en 1984, durante el primer gobierno socialista.

Las transformaciones de la justicia militar

Con el cambio de partido político y el gobierno del presidente Felipe González se producen transformaciones importantes que afectan a la justicia militar. El viejo Código de Justicia Militar de 1945 admitía muy amplias competencias de esta jurisdicción con un rigor significativo en las penas, con confusiones frecuentes entre los planos orgánico y jurisdiccional, de manera tal que los consejos

de guerra que juzgaban los delitos militares estaban sometidos a los capitanes generales de los territorios en los que actuaban, entre otras cuestiones.

Todo esto se empieza a cambiar como consecuencia de un elemento muy importante que se encuentra atado al cambio constitucional, los Pactos de la Moncloa de 1977. En esta gran convención política, en la que participaron no solo los partidos sino también los sindicatos, las fuerzas empresariales y otras organizaciones, se prevé la reforma de la justicia militar y poco a poco se van introduciendo modificaciones en las competencias, separando lo disciplinario (Ley Orgánica 12/1985, y para la guardia civil, la Ley Orgánica 11/1991) de lo penal (Ley Orgánica 13/1985), constituyendo juzgados y tribunales militares que tienden a ser independientes y culminan en la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, dando cumplimiento a la caracterización constitucional de este Tribunal como “órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales” (artículo 123.1 CE).

La internacionalización de las Fuerzas Armadas

La internacionalización es uno de los factores que contribuye a los cambios en las Fuerzas Armadas; este proceso inicia con el ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la sucesiva ampliación de las misiones militares asumidas por las Fuerzas Armadas españolas. Este ingreso, primero se produce sin formar parte de la estructura militar, mediante un referéndum ambiguo en el que el Partido Socialista de gobierno se presenta con el lema “OTAN, de entrada no”, frase que encerraba una calculada ambigüedad, pues permitía ser interpretada de dos maneras de muy diferente alcance: bien como oposición al ingreso en la organización (no a la entrada o ni hablar de la entrada en la OTAN), bien como exigencia de previa decisión popular (no entrar ya o no entrar así en la OTAN, esto es, por decisión del ejecutivo).

Esto se resuelve poco a poco, hasta el punto de que el ministro Solana, uno de los mayores críticos de la entrada de España a la OTAN, terminó siendo secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que constituye un factor esencial en la dinámica de las Fuerzas Armadas y el sistema de defensa nacional español.

La participación en el antiguo territorio de Yugoslavia, especialmente en Bosnia Herzegovina a partir de los años noventa, será incisiva en ese sentido, conforma una implicación de las Fuerzas Armadas en tareas de paz constantemente en todo el planeta.

El Ejército profesional y la incorporación de la mujer

Las Fuerzas Armadas españolas debieron hacer frente a un problema muy importante en su composición, el mantenimiento del servicio militar obligatorio. Los efectivos procedían de la obligación de la prestación del servicio militar por parte de los jóvenes hombres españoles por periodos de un año o un año y medio, según fuera el caso. Ese planteamiento empezó a quebrar, primero por vía religiosa, por creencias que se oponían totalmente a la participación en las Fuerzas Armadas y que dieron lugar a condenas por los correspondientes delitos de incumplimiento; poco a poco la objeción de conciencia, que iba arrastrándose desde las décadas de los sesenta y los setenta se fue ampliando, incluso hasta ser reconocida en la Constitución, y a la altura de los años noventa, los jóvenes objetores de conciencia eran más de un millón.

Ello se convirtió en un problema tal, que se estableció un sistema para evitar las condenas a quienes no prestaran el servicio militar, y terminó en la suspensión del servicio militar obligatorio, con una fórmula establecida en 1999 que aún continúa vigente; de esta forma, el Ejército español empieza a profesionalizarse; hoy solo sirven voluntariamente quienes realizan el contrato para servir en el Ejército. Esto ha determinado un cambio muy importante en las propias sanciones que se imponen, por ejemplo, la privación de libertad, desde el punto de vista disciplinario, cuando se trata de un Ejército profesional, no tiene el mismo significado que en un servicio no profesional.

Por otra parte, está la incorporación de la mujer, en principio es un proceso que tardó bastante, después de la Constitución solo hasta el año de 1988 se produjo la primera regulación en la que se admitió que la mujer accediera a los cuerpos de sanidad, jurídicos y de ingeniería militar, entre otros (RD-Ley 1/1988). Poco a poco esto va variando, hasta que en el año 2007, después de reconocerse la igualdad jurídica formal de hombres y mujeres en las Fuerzas Armadas, con la Ley 17 de 1999, se establece la

plena equiparación entre hombres y mujeres en la carrera militar (Ley 39/2007), sin embargo, las equidades normativas luego tienen que traducirse en realidades y, en ese sentido, se trata de un asunto en el que es necesario seguir insistiendo; hasta hace poco la primera mujer logró alcanzar el rango de general del Ejército español.

Los planteamientos de la seguridad global

El atentado a las Torres Gemelas en Nueva York, en 2001, cambió por completo la política de seguridad de Estados Unidos y del resto de los países occidentales. En España se vio reflejado en la llamada “revisión estratégica de la defensa nacional”, aprobada en el año 2003 por el presidente de derecha José María Aznar; para entonces ya se hablaba de la interrelación entre seguridad interior y seguridad exterior. En ese momento se ponen en cuestión dogmas muy importantes de la concepción natural de las Fuerzas Armadas, la distinción entre la seguridad ciudadana, como función propia de las Fuerzas y cuerpos de seguridad interiores, frente a la defensa nacional, como función propia de las Fuerzas Armadas, de cara al exterior.

Las nuevas amenazas resultan incompatibles con esos diseños tan claros de otras épocas, lo que da lugar a una reforma importante de la Ley de Defensa Nacional, en el año 2005, con el presidente socialista Rodríguez Zapatero, que obtuvo la victoria en las elecciones de 2004, tras el terrible atentado de Atocha y las incógnitas iniciales acerca de su autoría. En ese contexto se reforma la legislación para atribuirles nuevas funciones a las Fuerzas Armadas, sobre todo en materia de paz y seguridad internacionales, la clara interdependencia de los Estados en esta materia, el carácter común de la función defensiva a todas las naciones europeas y la necesidad de actuar en el marco de organizaciones supranacionales.

Cabe resaltar que esta visión integral de la seguridad pública no es nueva. La Ley de Movilización Nacional de 1969, que fue derogada explícitamente en el año 2007, se asemeja en sus contenidos a la legislación de protección de las infraestructuras críticas, que se ha puesto en marcha en la Unión Europea como consecuencia de una directiva del año 2008 y se ha incorporado al caso español con la Ley 8 de 2011, para hacer frente a los nuevos

riesgos: el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y el crimen organizado, entre otros. De esta forma, se concibe una nueva seguridad nacional, que comprende aspectos que antes tendían a estar separados: la defensa, la seguridad pública y la acción exterior. Aún persiste una cierta ambigüedad sobre el papel que corresponde a las Fuerzas Armadas, que son un componente esencial de la seguridad global, pero cuya defensa y misión exacta está todavía en formación.

Conclusiones

En la democratización de las Fuerzas Armadas españolas desde la transición política iniciada tras el período franquista, han sido clave las transformaciones experimentadas en relación con los poderes militares del rey, la organización de la defensa nacional, las reformas de la justicia castrense, las misiones internacionales y, finalmente, la profesionalización y la apertura a la mujer.

Bibliografía

- Ballbe, M. (1983). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Alianza.
- Barcelona, J. (1986). La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal. *RAP*, 110.
- Blanco, R. (1988). *La ordenación constitucional de la defensa*. Tecnos.
- Busquets, J. (1985). Los militares en el legislativo español, 1810-1979. *Revista de las Cortes Generales (RCG)*, 5, 7-34. <https://doi.org/10.33426/rcg/1985/5/713>
- Cardona, G. (1983). *El poder militar en la España contemporánea hasta la Guerra Civil*. Siglo XXI.
- Cercas, J. (2009). *Anatomía de un instante*. Mondadori.
- Christiansen, E. (1974). *Los orígenes del poder militar en España, 1810-1854*. Aguilar.
- Cotino, L. (2002). *El modelo constitucional de fuerzas armadas*. INAP-CEPC.
- Fernández De Gatta, D. et al. (1997). *Constitución, policía y fuerzas armadas*. Pons.
- Fernández-Segado, F. (1991). La justicia militar en la doctrina constitucional. *RGD*, 562-563.

- Lafuente, J. M. (1987). *El rey y las fuerzas armadas en la Constitución*. Edersa.
- López-Garrido, D. (1983). La posición constitucional de las fuerzas armadas. *RAP*, 100-102, vol. II.
- López-Ramón, F. (1987). *La caracterización jurídica de las fuerzas armadas*. CEC.
- Olmeda, J. A. (1988). *Las fuerzas armadas en el Estado franquista*. El Arquero.
- Ortega, L. (Ed.). (2005). *La seguridad integral europea*. Lex Nova.
- Payne, S. G. (1977). *Ejército y sociedad en la España liberal, 1808-1936*. Akal.
- Porrás, A. (1983). Ordenamiento de la defensa, poder militar y régimen constitucional en España. *REP*, 34.
- Reinlein, F. (2007). *La UMD 30 años después. La transición de uniforme*. Foro Milicia y Democracia.
- Seco, C. (1984). *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*. IEE.

El tránsito hacia la paz en Haití³¹

Juan Carlos García Perilla³²

Daniela Zea Nieto³³

Loren Romero Rincón³⁴

Universidad Militar Nueva Granada

31 Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto investigación INV-EES 3176, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG en alianza con la Universidad Libre, Facultad de Derecho.

32 Docente investigador del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, de la UMNG. Temas de investigación: seguridad y defensa nacional, seguridad ciudadana, geopolítica y teoría política.

Correo electrónico: juan.garcia@unimilitar.edu.co

ORCID: 0000-0002-9620-4635

33 Auxiliar de investigación, pregrado, IX semestre del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, de la UMNG. Temas de investigación: cooperación, organizaciones supranacionales, mediación internacional, seguridad, y adaptación de sistemas políticos a estándares internacionales.

Correo electrónico: uo902301@unimilitar.edu.co

ORCID: 0000-0002-4762-609X

34 Auxiliar de investigación, pregrado, IX semestre del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, de la UMNG. Temas de investigación: seguridad nacional e internacional, defensa nacional, política y relaciones internacionales y seguridad ciudadana.

Correo electrónico: uo902301@unimilitar.edu.co

ORCID: 0000-0003-1215-6574

Resumen

Esta ponencia identifica la incidencia de las misiones de las Naciones Unidas (ONU) en Haití, que desde 1993 hasta la actualidad han participado en el proceso de estabilización nacional. Debido a que se va a analizar el papel que han cumplido las distintas operaciones de la ONU en la consolidación del sistema político y socioeconómico de Haití, por sus permanentes crisis, la teoría que se considera es el Institucionalismo, puesto que este permite comprender mediante las organizaciones internacionales formales, las normas y acuerdos establecidos, su funcionamiento y efectividad, y cómo estas inciden en el comportamiento de los gobiernos.

Palabras clave:

Naciones Unidas; misiones de paz; Haití; crisis; estabilidad, instituciones

Abstract

The paper identifies the impact of the United Nations missions in Haiti, which from 1993 to the present, have participated in the national stabilization process. Since the role played by the different UN operations in the consolidation of Haiti's political and socio-economic system due to its permanent crises will be analyzed, the theory considered is Institutionalism, since it allows understanding through formal international organizations, the established norms and agreements, their functioning and effectiveness, and how these affect the behavior of governments.

Keywords:

United Nations, peace missions; Haiti; crisis; stability; institutions

Introducción

La complejidad de la situación interna y las múltiples dificultades para la consolidación estatal y la construcción de las condiciones para la paz convirtieron a Haití en un laboratorio de

transformación de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, asumiendo tareas y desarrollando actividades más allá del enfoque tradicional. Sin embargo, la existencia de las condiciones propias de transición a la paz son interrogantes en un Haití sin presencia de la ONU. Con esta ponencia se pretende identificar los marcos generales de incidencia de las diferentes misiones en Haití, que desde 1993 hasta la actualidad han participado en el proceso de estabilización nacional y construcción de la paz. Para tal fin, se plantean los siguientes objetivos:

1. Establecer las categorías transversales que las diferentes misiones de Naciones Unidas han pretendido desarrollar en Haití en el marco del proceso de estabilización.
2. Mostrar los principales avances que las autoridades y el personal de Naciones Unidas identifican como exitosos en el proceso de construcción de paz y la reforma al sector seguridad en Haití.
3. Identificar los puntos en que las diferentes misiones no han logrado tener los resultados esperados en el marco de la consolidación de la paz y la reforma al sector seguridad en Haití.

Metodología

La metodología es el estudio de caso, se emplean métodos cualitativos, a partir de la información oficial de los informes, los documentos de análisis e interpretación de la academia y la información crítica de actores alternativos. Se adopta el Institucionalismo como modelo teórico, puesto que permite comprender por medio de las organizaciones internacionales formales, las normas y acuerdos establecidos, su funcionamiento, efectividad e incidencia en el comportamiento de los gobiernos.

La ponencia abarca los procesos de paz que han ocurrido en Haití desde el año 1993 hasta la actualidad, partiendo de tres preguntas: ¿han logrado los objetivos las distintas misiones de la ONU?, ¿a partir de la experiencia vivida en este país, las misiones de paz deben abordar tareas y actividades diferentes a su enfoque tradicional? y ¿es una intervención o una cooperación la participación de las misiones de paz en Haití, y esto genera algún tipo de dependencia?

La evolución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

El proceso que se desarrolló en Haití es interesante, porque permite entender la evolución de las misiones de paz durante el siglo XXI. A grandes rasgos, las misiones de paz no fueron establecidas como mecanismo en la Carta de las Naciones Unidas; los autores las ubican en una zona gris, entre los capítulos VI y VII de la Carta de la ONU, capítulo VI y medio, como una técnica de diplomacia preventiva ante la intrusión de bloques de poder en situaciones de conflicto, sin quedar claros los límites de este tipo de operaciones.

Existen operaciones tradicionales o clásicas que los autores embarcan entre la primera y la segunda generación, mediadas por el aumento de las tareas y la ampliación de las operaciones, pasando por las clásicas y por las operaciones con un sentido más amplio.

En un primer momento, las misiones de paz buscaban generar condiciones de estabilidad política y seguridad. Con el tiempo se ampliaron por diversos factores, como la ocurrencia de los huracanes *Jeanne* y *Matí*, la epidemia de cólera y el terremoto del año 2010. Lo que al inicio era una operación tradicional para mantener la democracia y el Estado posterior a un golpe de Estado, pasó a convertirse en una operación más amplia en la que se considera la seguridad humana con factores económicos, sociales, ambientales, no exclusivamente relacionados con la seguridad; hasta se llegan a configurar las misiones híbridas, que significan un aumento de tareas, y ejercen otro tipo de funciones de consolidación y construcción de paz.

Para entender el origen de las misiones de la ONU es imperativo remitirse a Jean-Bertrand Aristide, que fue el primer presidente elegido de forma democrática, luego derrocado dos veces, convirtiéndose en el causante de las misiones de paz en Haití.

Las operaciones de mantenimiento de paz tradicionales se caracterizan por el consentimiento y la cooperación de las partes del conflicto, el respaldo internacional, y son de comando y control, con una composición multinacional, sin el uso de la fuerza, con neutralidad militar e imparcialidad política entre rivales (Thakur, 2006).

La primera misión de la ONU (UNMIH) inició en 1993 y duró hasta 1996, con la pretensión de restablecer el gobierno constitucional y las instituciones democráticas (Serrano, 2006), fortalecer las Fuerzas Armadas y crear una nueva fuerza policial en Haití. La segunda misión (UNSMIH) se desarrolló entre 1996 y 1997, buscando apoyar al gobierno de Haití en el mantenimiento de la seguridad mediante la cooperación y la recuperación económica (ONU, s. f.). La tercera (UNTMIH) tuvo lugar entre agosto y noviembre de 1997, y apoyó la profesionalización de la policía nacional de Haití (Peace Keeping, s. f.). La cuarta (MIPONUH) se desarrolló desde diciembre de 1997 hasta marzo del año 2000, con el objetivo de continuar con el proceso de profesionalización de la policía (Government of Canada, s. f.). La quinta misión (MIF) fue desde febrero hasta mayo de 2004, con el propósito de contribuir a la construcción de entornos seguros y estables en la búsqueda de proteger los derechos humanos en Haití (Government of Canada, s. f.).

En relación con la misión MINUSTAH, se desarrolló de junio de 2004 a octubre de 2017, con fines esencialmente políticos, sociales y económicos, como apoyar en la promoción de la estabilidad del país y el desarme de grupos criminales, así como en la pacificación de la sociedad (ONU, 2017). La séptima misión (MINUJUSTH) se mantuvo durante un periodo de dos años, entre octubre de 2017 y octubre de 2019, con la pretensión de contribuir al desarrollo y la modernización de las instituciones del Estado de derecho, así como participar en labores de vigilancia y protección de los derechos humanos (Consejo de Seguridad, 2019). Finalmente, la misión BINUH se desarrolla desde octubre de 2019 hasta la actualidad, busca promover y reforzar la gobernanza, y brindar apoyo a la cuestión policial, a los derechos humanos y a la reforma del sector judicial (RMR, 2019).

Como se evidencia en las misiones anteriormente descritas, hay una transformación de prioridades, desde la estabilización en materia de seguridad, el restablecimiento de las instituciones, la configuración de un nuevo sistema de justicia, la reforma de la policía y, paulatinamente, se agregan factores de tipo económico y social, incluso asuntos sobre seguridad ambiental y alimentaria.

Aprendizajes, lecciones y críticas

Con las misiones, la ONU promueve la participación de diferentes países e instituciones por medio del reclutamiento y la capacitación, sin embargo, algunos de los países participantes carecen de aspectos comunes con el país, lo que hace necesaria la capacitación y contextualización sobre la cultura, e incluso sobre asuntos básicos como el idioma.

También se han identificado casos de abuso o relaciones afectivas entre los misioneros y la comunidad, presentándose el fenómeno de “los hijos abandonados de la ONU”, hijos de soldados, policías o personal que embarazaron mujeres y no responden por ello, generando un vacío legal e impunidad. Por esto es imperativo revisar esta situación, que limita la credibilidad y la legitimidad ante la población. Además, es relevante establecer nuevos parámetros de salud, debido a antecedentes como el cólera, que incrementan la responsabilidad de los países que envían personal.

Finalmente, se plantea un problema de dependencia a las misiones, una vez retiradas, persisten situaciones de desempleo, pobreza, desnutrición y corrupción, entre otras. En esa medida queda el cuestionamiento sobre la generación de cambios relevantes en los países. De acuerdo con tales cuestiones, se debe concluir que las misiones de paz no pueden sustituir al gobierno, y que el cambio debe surgir desde la iniciativa nacional, para garantizar su perdurabilidad.

Se determinan como ejes generales de las reformas impulsadas por las misiones, los sectores de justicia, seguridad, y gobernabilidad, debido a la incidencia en las instituciones y autoridades nacionales para tratar amenazas y potenciales riesgos para la estabilidad nacional. Los resultados de dichos procesos se reflejan en la evolución institucional de Haití, en el fortalecimiento y la profesionalización de la fuerza de policía, en los índices de democracia y libertad, en los avances judiciales para contrarrestar la impunidad, y en materia de seguridad, en la eficacia de las fuerzas militares y la policía nacional frente aspectos de orden público, índices de violencia y criminalidad.

Conclusiones y/o aportes

El análisis del proceso de construcción de paz en Haití, a partir de la intervención de las Naciones Unidas, permite mostrar las dificultades que las formas propias del mantenimiento de paz tienen en la complejidad de la construcción de la paz. La identificación de las categorías generales de intervención permite mostrar desde qué enfoque se define esta construcción de la paz, a partir de las particularidades de la situación que Haití presenta. Además, la evaluación de los marcos de actuación, con mayores resultados positivos, y los aspectos que presentan desarrollos deficientes muestran la necesidad de profundizar los esfuerzos, ahora sin la supervisión de las Naciones Unidas, en los que los desafíos a la construcción de paz se verán potenciados.

Bibliografía

- Aguado, F. (2013, mayo). *El futuro de las operaciones de paz de la ONU* (No. 43). Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Banco Mundial. (s. f.). *Muertes por conflictos y terrorismo, 1990 a 2017*. <https://ourworldindata.org/grapher/deaths-from-conflict-and-terrorism?tab=chart&country=~HTI>
- Banco Mundial. (s. f.). *Número de muertes por homicidio, de 1990 a 2017*. <https://ourworldindata.org/grapher/number-of-homicide-deaths?tab=chart&country=~HTI>
- Banco Mundial. (s. f.). *Presencia de personal de mantenimiento de la paz (número de tropas, policías y observadores militares en mandato) - Haití*. <https://data.worldbank.org/indicator/VC.PKP.TOTL.UN?end=2017&locations=HT&start=2009&view=chart>
- BBC Mundo. (2017, 15 de octubre). *Los cascos azules salen de Haití: 5 momentos complicados que marcaron la presencia de las fuerzas de la ONU*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41624098>
- Conseil de Sécurité. (2020). *Bureau intégré des Nations Unies en Haïti*. https://binuh.unmissions.org/sites/default/files/rapport_du_secretaire_general_de_lonu_sur_le_binuh_-_19_juin_2020.pdf
- Consejo de Seguridad. (s. f.). *Capítulo VIII. Examen de asuntos relacionados con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener*

- la paz y la seguridad internacionales*. <https://www.un.org/es/sc/repertoire/96-99/Chapter%208/Americas/18-Haiti.pdf>
- Consejo de Seguridad. (2019). *Resolución 2466 de 2019*. Organización de las Naciones Unidas.
- Consejo de Seguridad. (2010). *Resolución 2350 de 2017*. Organización de las Naciones Unidas.
- Datos macro. (s. f.). *Ranking de corrupción*. <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/haiti>
- DCAF. (s. f.). *Resumen Ejecutivo de Haití*. <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Country-Profiles/Haiti-Country-Profile>
- El Nouvelliste. (2005). Para comprender mejor la policía nacional de Haití. *El Nouvelliste*. <https://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/18101/POUR-MIEUX-COMPREDRE-LA-PO-LICE-NATIONALE-DHAITI>
- Gómez, J. (2020, 3 de enero). Las protestas de 2019 en Haití, ¿cambiarán en 2020 el “statu quo” de la isla? *France 24*. <https://www.france24.com/es/20200103-las-protestas-de-2019-en-hait%C3%AD-cambiar%C3%A1n-en-2020-el-statu-quo-de-la-isla>
- Government of Canada. (s. f.). *Multinational Interim Force*. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/caribbean/halo-i.html>
- Government of Canada. (s. f.). *United Nations Civilian Police Mission in Haiti* (MIPONUH). <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/caribbean/compliment.html>
- Government of Canada. (2018). *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH). <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/caribbean/cauldron.html>
- Kenkel, K. (2013). Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), 122-143. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100007>
- La Vanguardia. (2020). Policías y militares de Haití convierten la capital en una zona de guerra. (2020). *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200224/473736059580/policia-militares-haiti-guerra-puerto-principe.html>

- Lee, S. y Bartels, S. (2019, 27 de diciembre). Los hijos abandonados de la ONU. *El País*. https://elpais.com/elpais/2019/12/27/planeta_futuro/1577452942_105813.html
- Mars. (2014). *Rapport National de Mi-Parcours*. Examen Periodique Universel Des Nations Unies Conseil Des Droits De L'homme.
- Neild, R. (1998). *La reforma policial en Haití: un triunfo sobre la historia*. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=22296>
- Noticias ONU. (2018). *La nueva misión en Haití innova para reforzar el estado de derecho*. <https://news.un.org/es/story/2018/01/1424562>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1994, noviembre 29). *Portant Création, Organisation et Fonctionnement de la Police Nationale*. http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_hti_annex8.pdf
- ONU. (s. f.). *Establecimiento de UNSMIH*. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unsmihbackgr.html>
- ONU. (2017). *MINUJUSTH. Ficha informativa*. <https://peacekeeping.un.org/es/mission/minujsth>
- ONU. (2017). *MINUSTAH. Ficha informativa*. <https://peacekeeping.un.org/es/mission/minustah>
- Peace Keeping. (s. f.). *Misión de la policía civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH)*. <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/miponuh.htm>
- Peace Keeping (s. f.). *Misión de transición de las Naciones Unidas en Haití*. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/untmih.htm>
- Rivara, L. (2019). *La BINUH, el nuevo rostro de la injerencia internacional en Haití*. <https://www.alainet.org/es/articulo/202705>
- RMR. (s. f.). *La BINUH, el nuevo rostro de la injerencia internacional en Haití*. <https://rmr.fm/editoriales-radiales/la-binuh-el-nuevo-rostro-de-la-injerencia-internacional-en-haiti/>
- Serrano, E. (2007). Las operaciones para el mantenimiento de la paz en Haití (1991-2005). *Desafíos*, (16), 180-215.
- Thakur, R. (2006). *Peacekeeping: History and development* (pp. 221-238). Peter Lang.



La corrupción necesaria³⁵

Naomi Alejandra Hernández Rivera³⁶

Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México)

Resumen

Esta ponencia aborda la problemática del sistema policial en México, propiciada, por un lado, por los altos índices de corrupción, que denotan un problema estructural originado por el Estado y su incapacidad para brindar garantías a los agentes, por la precariedad de su entrenamiento y su insuficiente nivel de formación, que refleja en la baja aprobación de pruebas; por otro lado, los rangos salariales son escasos, si se considera que los equipos de dotación deben ser adquiridos, porque no son proporcionados por las agencias, lo que incentiva que la cultura del soborno sea una necesidad para subsistir en un sistema corrupto que otorga pocas garantías. Con estos argumentos se constata que los gobiernos mexicanos han fallado en las reformas policiales, precarizando la profesión y promoviendo la “cultura de la mordida”.

35 Este escrito es un resumen de ponencia.

36 Estudiante de la Facultad de Derecho Ponciano Arriaga, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México). Temas de investigación: asuntos sociales y transformación.

Correo electrónico: naomihdzrivera@gmail.com

Palabras clave:

política; corrupción; policía; ciudadano;
seguridad; inseguridad

Abstract

The paper addresses the problems of the police system in Mexico, caused by the high levels of corruption, which indicate a structural problem originated by the State, and its inability to provide guarantees to the agents, due to the precariousness of their training, and their insufficient level of training that is reflected in the low approval of tests; on the other hand, the salary ranges are scarce, if one considers that the equipment must be purchased because it is not provided by the agencies, encouraging the culture of bribery as a necessity to survive in a corrupt system that provides few guarantees. With these arguments, it is clear that Mexican governments have failed in police reforms, making the profession precarious and promoting the “culture of bribery”.

Keywords:

politics; corruption; police; citizen; security; insecurity

Introducción

En México, el 98,6 % de las personas que reprobaban el examen de control y confianza son integradas al cuerpo de seguridad; pese a no contar con la capacidad para cuidar las calles, están ahí con un poder superior al ciudadano y cobran multas que en muchas ocasiones no deberían cobrar. Aunque estas cifras son alarmantes, más aún es que si no se integraran a estas personas, no se garantizaría ni el más mínimo de seguridad, pues el número de aspirantes a policía es cada vez menor; esto lleva a cuestionarse si en este caso se trata de una corrupción necesaria. Al abordar este asunto y reflexionar sobre el bajo nivel de los salarios policiales, se cuestiona el origen de los problemas actuales en la institución de policía mexicana.

Metodología

Dada la naturaleza del tema, la investigación se desarrolla por medio de la observación de comportamientos policiales, la investigación en distintas fuentes acerca de dichos comportamientos y la búsqueda y proposición de soluciones acerca de la problemática abordada.

Corrupción en la institución policial mexicana

La investigación analiza el comportamiento policial en México y la forma en que se ha convertido en un problema que supera la preparación y estudio de los policías, que, a pesar de no aprobar las pruebas de ingreso, son recibidos por falta de personal, lo que trasciende, además, a problemas de corrupción al interior de la institución. En México, un policía gana 11 000 pesos, que equivalen aproximadamente a 500 dólares al mes, lo que significa poco dinero para el mantenimiento de una familia; adicionalmente, debe comprar todo el equipo que luce, puesto que el Gobierno no se lo suministra. Este es un problema que proviene del Estado, por la inadecuada repartición de los recursos, que empujan a los policías por el camino de la corrupción.

En esta investigación fue posible evidenciar que hay agentes superiores que exigen una cantidad de dinero semanal, por lo tanto, los policías de menor nivel deben salir a la calle a imponer multas, en ocasiones improcedentes, activando una cultura del soborno, en la que el ciudadano, para no ser multado, ofrece una cantidad de dinero al policía, quien lo recibe y generalmente lo divide con su superior. Estos hechos han aumentado la desconfianza de los ciudadanos ante la policía, y su preferencia por otras instituciones; entre tanto, el índice de criminalidad continúa en aumento y se presenta un mayor número de violaciones a los derechos humanos.

Implicaciones y medidas ante la carencia de policías calificados

Un policía debería contar con suficiente conocimiento sobre manejo de armas y atención a la población ciudadana, sin embargo, en la mayoría de los casos, no sabe cómo actuar frente a un robo ni tampoco dar una atención oportuna; además, no sabe manejar las

emociones en situaciones de estrés, lo que lo convierte en victimario en diferentes casos de violencia.

Una de las principales medidas para enfrentar la situación puede ser la mejora salarial y el rechazo de los ciudadanos a la corrupción, ya que la defensa exclusiva de los intereses particulares alimenta el problema con pequeñas acciones. Así mismo, las instituciones de policía deben brindar mejor entrenamiento, educación y capacitación, que garanticen que el policía esté en plenas facultades, como empleado público que tiene cercanía con la población.

Según el artículo 29 de la Constitución mexicana, no debe incurrirse en la elección entre calidad y cantidad; el Estado está obligado a entregar calidad y cantidad de uniformados, brindar protección, no violación de derechos, asistencia ante un llamado de auxilio, sin ofertar el pago de sobornos; si se propician ambas características, suficiente cantidad y calidad, se contribuirá a disminuir los índices de criminalidad.

Conclusiones y/o aportes

Estos hechos muestran que en alguna proporción, los ciudadanos son parte del problema, porque alimentan la corrupción con las prácticas de soborno; sin embargo, es el Estado el que tiene la mayor responsabilidad.

Pese a reconocer que la solución a los problemas policiales está en manos de toda la ciudadanía, por la participación generalizada en la “cultura de la mordida”, las instituciones estatales deben poner todos sus esfuerzos en la solución de la situación. Es probable que si al interior de la institución no se les exigiera un mínimo de dinero cada día y, sobre todo, se garantizara el acceso de personas calificadas, con el pago de sueldos justos, en México habría calles más seguras y se reducirían significativamente los problemas descritos al interior de la institución.

Bibliografía

CNN en español. (2018, 28 febrero). Corrupción policial en México: ¿es culpa de los bajos salarios? CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2018/02/27/corrupcion-policial-en-mexico-es-culpa-de-los-bajos-salarios/>

- Espino, M. (2020, 9 de febrero). Sólo 1% de policías “reprobados” son dados de baja. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/solo-1-de-policias-reprobados-son-dados-de-baja>
- El Siglo de Torreón. (2019, 17 de diciembre). ¿Cuánto ganan los policías en México? *El Siglo de Torreón*. <https://www.elsiglo-detorreon.com.mx/noticia/1653561.cuanto-ganan-los-policias-en-mexico.html>
- Infobae. (2019, 17 de diciembre). Cuánto gana el policía peor pagado del país y en qué estado trabaja. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/12/17/cuanto-gana-el-policia-peor-pagado-del-pais-y-en-que-estado-trabaja/>
- Risquez, R. (2019, 21 de agosto). Una plaga de corrupción policial se niega a ser extinguida en México. *Insightcrime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/plaga-corrupcion-policial-niega-extinguida-mexico/>



Tema

**Transiciones políticas
y paz territorial**



Problemas jurídicos y éticos de acceso a la justicia para el campesino en el posconflicto³⁷

Edwin Sergio Trujillo Florián³⁸

Universidad Militar Nueva Granada

Resumen

El objetivo de esta ponencia es analizar los problemas jurídicos y éticos que surgen en la dinámica legal y social para los campesinos cultivadores de plantaciones de uso ilícito en su acceso a la justicia. Se tiene, como impresión de sentido, que el abandono estatal se evidencia con la historia del conflicto armado. Esta ponencia es resultado de una investigación documental e interpretativa propia, teórica, cualitativa, con enfoque hermenéutico crítico. Como conclusión principal se propone que el fortalecimiento de los programas de Gobierno puede incidir en la prosperidad social y que estos deben abrir la puerta a las familias campesinas para el acceso a la justicia y el escape de la pobreza y la criminalidad.

37 Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto de alto impacto IMP-DER 2928, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG.

38 Ph. D. en Bioética; magíster en Derecho Procesal Penal; abogado especialista en Derecho Penal. Vicedecano de la Facultad de Derecho, de la UMNG.

Correo electrónico: edwin.trujillo@unimilitar.edu.co

ORCID: 0000-0003-2203-7704

Palabras clave:

campesino; pobreza; cultivos ilícitos; marginación; justicia; política sobre drogas

Abstract

The objective of the paper focuses on analyzing the legal and ethical problems that arise in the legal and social dynamics for peasant growers of illicit crops in their access to justice. It is taken as a sense that state neglect is evidenced by the history of the armed conflict. The paper is the result of its own research -documentary and interpretative-, it is theoretical, qualitative, with a critical hermeneutic approach. The main conclusion is that the strengthening of government programs can have an impact on social prosperity and that these programs should open the door to peasant families for access to justice and escape from poverty and criminality.

Keywords:

peasant; poverty; illegal crops; marginalization; justice; drug policy

Introducción

Esta ponencia es producto del proyecto de investigación *La Justicia Especial para la Paz en Colombia: Diseño de un observatorio social* y tiene como objetivo central analizar los problemas jurídicos y éticos que surgen en la dinámica legal y social para los campesinos cultivadores de plantaciones de uso ilícito —marihuana, amapola y cocaína— en su acceso a la justicia. Es desarrollada como respuesta a tres puntos o problemáticas relacionados con el objetivo y la pregunta principal: ¿cómo se pueden solucionar los problemas jurídicos y éticos que surgen en la dinámica legal y social para los campesinos cultivadores de plantaciones de uso ilícito y su acceso a la justicia? De este interrogante surge la necesidad de describir los factores de pobreza, exclusión y marginación de los campesinos, y establecer cómo los clanes políticos, los paramilitares, las guerrillas y las empresas criminales dedicadas al narcotráfico han

instrumentalizado a los más débiles de la población, entre ellos, los campesinos, para financiar el conflicto. Estos hechos fueron admitidos por el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el punto cuatro del Acuerdo Final, en estos términos:

El conflicto armado en Colombia tiene una historia de varias décadas que antecede y tiene causas ajenas a la aparición de los cultivos de uso ilícito de gran escala, y a la producción y comercialización de drogas ilícitas en el territorio. La persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. (FARC-EP y Gobierno de Colombia, 2016, p. 98)

En el Acuerdo también se acepta que el cultivo de plantas de uso ilícito ha atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno, y las instituciones locales y del nivel nacional han sido afectadas por la corrupción que se asocia al narcotráfico. Los narcotraficantes y los grupos armados al margen de la ley han aprovechado un conflicto interno de más de 50 años, cuya mayor fuente de financiación ha sido el narcotráfico. El plan de acción de estos grupos consiste en la militarización de las zonas más apartadas del país y la toma del poder, infiltrándose en las contiendas políticas, a fin de que el Estado no tenga acceso a estas comunidades y se promueva el descontrol de la zona rural en donde la tierra es objeto de expropiación y despojo por parte de los más fuertes.

El propósito de estos grupos, que buscan infiltrarse en los grupos de poder político, es evitar el progreso y el acceso del campesino cultivador a la justicia, que pueda ser beneficiario de los programas y las políticas públicas producto del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC. Cada semana aparecen muertos los líderes sociales, el miedo al fracaso del Acuerdo crece, el narcotráfico aumenta y para el campesino es cada vez más complicado sacar sus productos a las ciudades para venderlos. Las opciones de legalidad se acaban y la dedicación al cultivo de plantaciones de uso ilícito es fruto de la necesidad; la comercialización se debe a la falta de escrúpulos de los criminales, a la ausencia de ética.

Metodología

Esta ponencia es resultado de una investigación documental e interpretativa propia. Es teórica, cualitativa y con enfoque hermenéutico crítico. La base del proceso reflexivo se sustenta en la información obtenida y analizada mediante la consulta bibliográfica de textos y artículos de revistas indexadas de contenido jurídico e *ius* filosófico, que sustentan un enfoque aplicable en términos de justicia, con análisis crítico del discurso, para responder a la pregunta principal.

Al seguir el orden de los puntos en los que se centra la ponencia, las categorías de análisis definidas para su desarrollo son las siguientes: la condición del campesino, los problemas sociales y jurídicos de acceso a toda forma de justicia y equidad.

Génesis del problema

El conflicto armado colombiano tuvo una duración de poco más de medio siglo. Marquardt (2012) considera que esta disputa ha sido consecuencia de cuatro tipos de dictaduras. La primera, una dictadura civil con tendencia terrorista estatal ejercida por dos presidentes, Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez, entre 1948 y 1953. La segunda, una dictadura militar justificada por la violencia de los anteriores, dada entre 1953 y 1958. La tercera, una dictadura de partido denominada Frente Nacional que abarcó 16 años de intercambio de poder entre liberales y conservadores, de 1958 a 1974. Y la última, a la que denominó una dictadura electiva, en la que la clase política cerró las puertas a la competitividad democrática y a las ideologías diferentes a los dos partidos dominantes.

En los años sesenta, en medio de la Guerra Fría, el Congreso delegó facultades extraordinarias por medio de la Ley 27 de 1963 al presidente del momento, Guillermo León Valencia. Este poder excesivo llevó a un sistema que ha sido denominado por varios autores como un “Constitucionalismo perverso”, que restringió toda clase de manifestación pública, circulación libre, permitió la exclusión de las ideas diferentes, el desborde autoritario de las Fuerzas Militares y paramilitares, y la impunidad de estos afectó el principio del juez natural (por lo que en ocasiones, algunos civiles fueron juzgados por militares) y legitimó un derecho penal del enemigo.

La Ley 27 y los múltiples decretos de emergencia expedidos por el poder Ejecutivo, provocaron que la expansión y colonización de la sociedad colombiana, sin control estatal, se diera en dos tipos que fueron descritos por Marquardt (2012). El primero se presentó con la ocupación de 20 millones de bovinos por parte de terratenientes para el abastecimiento de las urbes, y el segundo, por el amparo de los hijos de los campesinos que se ubicaron en pequeñas parcelas para sobrevivir. Los primeros se aliaron con los grupos paramilitares, mientras que los segundos con las guerrillas; el resultado fue la guerra interna, el desplazamiento y la ausencia de una ideología de guerra, ya que tanto los primeros como los segundos buscaron el financiamiento por medio del narcotráfico y los delitos conexos, gracias al vacío de poder existente.

De esto nació el narcotráfico, el producto (hoja de coca, marihuana o amapola) se entrega a los grupos criminales, quienes la procesan y la comercializan, por lo tanto, las utilidades del negocio las recogen los comerciantes. La violencia hacia el campesino pobre y desprotegido es la forma de manipulación; la desidia del narcotraficante, que se manifiesta con los aparatos ilegales de poder que explotan la mano de obra y la tierra del campesinado, se combina con el Estado, quien criminaliza al más pobre.

La condición actual del campesino

La condición del campesino puede describirse por medio de imágenes, documentales e ideas que se dibujan en el imaginario colectivo de las ciudades, y de concepciones, producto de opiniones en las redes sociales e internet, que no revelan el contexto del campo. Araméndez (2002) propone identificar los elementos clave de la condición de los campesinos en torno al desarrollo democrático del campo y la función de su población; al campesino debería reconocérsele como un actor social y un sujeto económico trascendental en la alimentación de los pueblos. El acceso a los recursos del campo es limitado, por ejemplo, el planeta, al permitir la industrialización del campo, ha hecho que un litro de petróleo reemplace cincuenta trabajadores del campo. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013) estima que en el planeta solo el 3 % de los habitantes del campo cuenta con un tractor; el crecimiento

de la población urbana obedece a la pobreza del campo y no a su riqueza; el joven quiere salir de su tierra para desplazarse a la ciudad a buscar un “mejor” destino.

El campesino es un ser subordinado a los planes y los proyectos gubernamentales, invisible a los ojos del ciudadano. Las consecuencias del conflicto armado han ocasionado que el campesino colono tenga que someterse a cualquier grupo armado. Molano (1984) considera que el campesino está presto a negociar su cultura y su política para ampliar el marco de sus relaciones y sus apreciaciones, lo que permite que los grupos armados generen procesos de ideología política homogeneizados, por medio de sus acciones sociales, en reemplazo del Estado, lo que conlleva al fenómeno que denominamos “la parcialización” o “la polarización”. Este autor describe que los campesinos demandan justicia para evitar el despojo y por eso aceptaron a la guerrilla.

El discurso actual surge con el incremento del cultivo, del tráfico y el consumo de estupefacientes. El cultivo de plantaciones de origen ilícito crece gracias al desorden estatal y a la necesidad de financiamiento de una guerra que está por volver a nacer. Este fracaso está permitiendo que nazca de nuevo el conflicto; es necesario que el Gobierno nacional impulse el campo e intervenga en las condiciones de los más necesitados, los campesinos. Araméndez (2002) hace esta crítica:

El imaginario del campesinado pobre y atrasado se enfrenta al del agente rural moderno y de espíritu empresarial, de modo que se opone la cultura campesina a la cultura moderna, la identidad campesina a la identidad occidental globalizada, como si la primera no fuera fruto de los procesos de desarrollo y como si la segunda hubiese borrado todos los ámbitos de la vida. Un imaginario contra otro y poco de procesos de construcción. (p. 10)

El campesino observa esa imposibilidad de crecer, gracias a que las políticas estatales son dirigidas hacia los habitantes del campo ricos, es decir, los terratenientes, verbigracia el programa Agro Ingreso Seguro, que benefició a las familias más poderosas del campo.

La pobreza del campo es evidente, y el campesino es subordinado a toda clase de política pública. En términos prácticos,

se puede afirmar que el campo está en quiebra, el crecimiento demográfico de las ciudades en Colombia así lo demuestra, por ejemplo, cada día llegan más habitantes a Bogotá. Otro ejemplo es Soacha, que hasta hace dos décadas era un municipio, hoy es una ciudad superpoblada, cuya densidad poblacional oficial es de 6832,09 hab. / km², y según el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) (2017), su población oficial es de 1 257 105 habitantes (mayor que ciudades como Tunja, Villavicencio o Armenia); crece la llegada a Soacha de víctimas del conflicto armado, igual que las deficiencias en cobertura escolar, movilidad, seguridad y microtráfico. Son campesinos que pasan a ser ciudadanos, sobre todo de orígenes llaneros, boyacenses, chocoanos y tolimenses, que salen de los cinturones de miseria de sus municipios o poblaciones hacia Bogotá a ejercer oficios precarios.

Además, la pobreza del campesino también crece por diversos factores: la corrupción política, las noticias acerca de la desviación de los recursos en los municipios es evidente, la indebida preservación de la ecología y los recursos naturales, la inseguridad, la falta de infraestructura vial y la ausencia de inversión en el sector.

Acceso a la justicia

Para que el Estado empiece a cumplir con lo propuesto en sus políticas agrarias necesita que los pequeños productores se organicen, lo cual es difícil; este problema es descrito así: “las organizaciones campesinas, y los pequeños productores no logran superar la crisis de representación y legitimidad que las afecta desde finales de los ochenta, y, por el contrario, esta crisis se ha agudizado por la violencia y el desplazamiento forzado” (Vélez, 2008, p. 79). A esto se le suma el cultivo de plantaciones de uso ilícito por necesidad, el cual financia el conflicto y robustece el bolsillo de los narcotraficantes, el reclutamiento forzado de las guerrillas y otros grupos insurgentes ante la necesidad de trabajo de los jóvenes y el continuo asesinato de los líderes campesinos.

La violencia contra los defensores de derechos humanos y los líderes sociales en Colombia impide el acceso a los programas y la implementación del Acuerdo de paz en los temas de reforma agraria y sustitución de cultivos de uso ilícito, sin mencionar a los excombatientes. La Defensoría del Pueblo (2018) indicó que

a partir de la firma del Acuerdo de Paz del 24 de noviembre de 2016, hasta enero de 2018 fueron asesinados 282 líderes, y según el Defensor del Pueblo, en julio de 2018 se contabilizan 311, que en su mayoría eran cabezas de juntas de acción comunal, de restitución de tierras, afrodescendientes, indígenas, barequeros, cocaleros, desplazados, líderes de zonas de reserva campesina y líderes sindicales.

Las muertes también se pueden relacionar con cuatro eventos: la expansión de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN); las disidencias de las FARC; la consolidación del área de dominio de los grupos armados paramilitares al margen de la ley, que con la llegada de un nuevo Gobierno buscan ganar terreno en pro de evitar que terratenientes restituyan tierras a campesinos desplazados por la violencia, y la llegada de los narcotraficantes mexicanos que desean apoderarse del negocio de las drogas ilícitas, aprovechando la inestabilidad. Es complejo entender y sacar conclusiones certeras de por qué la violencia se focaliza contra los líderes sociales que representan campesinos, máxime que con la firma del Acuerdo se propuso finalizar el conflicto armado; sus puntos buscan solucionar inconvenientes y establecer programas que promuevan la prosperidad social y la justicia.

El proceso es lento, la crisis de la polarización y la indiferencia de algunos políticos que apoyaron la paz, pero que en contiendas electorales se apartaron de estos temas, propiciaron que la aprobación de leyes y reformas constitucionales se encuentren hoy en día paralizadas, por ejemplo, los numerales relacionados con el desarrollo rural no han llegado al Congreso de la República.

Los proyectos de ley que favorecen al campo no se aprobarán en tiempo cercano. Los acuerdos políticos surgidos a raíz de la Unidad Nacional dieron sus frutos para aprobar el Acuerdo, tres reformas tributarias, leyes de tierras, de víctimas y cambios constitucionales en pro de la paz. La consecuencia de esta aprobación fue la denominada “mermelada”³⁹ y el clientelismo que

39 Se denomina “mermelada” a la repartición de la burocracia y las entidades del orden central y descentralizado que hace el Gobierno a los congresistas con el propósito de que estos aprueben los proyectos presentados.

trajo esta práctica, lo que motivó al nuevo Gobierno a considerar nuevos planes, y el Congreso de la República, con mayoría opositora al Acuerdo, a buscar que fracasara lo poco implementado. La nula convicción por la paz, la inestabilidad política y la ausencia de ética de los dirigentes se convierten también en obstáculos para el acceso de los campesinos a los planes que tenía el Gobierno anterior con la implementación del Acuerdo.

Esta es una crisis de acceso a la justicia; el campesino no es feliz por cultivar plantaciones de uso ilícito, está resignado. Es poco probable encontrar un habitante del campo sin escrúpulos, que cultive coca, amapola o marihuana con el firme propósito de afectar la salud de una población y enriquecerse por esto; incluso, sus ganancias son mínimas. La gran mayoría considera que realiza esta actividad porque genera ingresos, es medianamente lícita, pero no se sienten comprometidos moralmente con el narcotráfico; su conflicto no es moral, sino instintivo de connotación disyuntiva: sembramos o morimos. Por esta razón, la justicia se debe garantizar con el acceso a servicios que le permitan al campesino crecer económicamente, por ejemplo, disponer del crédito bancario.

Deaton (2015) considera que para la construcción del concepto de bienestar con el fin de superar la pobreza, se le debe permitir al ser humano escapar de ella mediante la garantía de los derechos para una vida mejor y deseada por todos: buena alimentación, educación, seguridad, ingreso digno, salud, cultura, medio ambiente, propiedad privada y acceso al crédito. Existen campesinos que nunca han accedido a un crédito, es decir, no han tenido una puerta abierta que les permita vincularse al área comercial y formal del mercado. El acceso a la banca para las víctimas de la violencia, los desplazados y quienes han sido condenados por Ley 30 de 1986⁴⁰ se ha hecho imposible, sobre todo

.....

40 La Ley de estupefacientes ha condenado a personas a pagar multas exorbitantes. Por ejemplo, en sentencia proferida por el Juzgado Segundo del Circuito Especializado de Neiva (Huila), proceso 2011-00070, del 10 de octubre de 2011, se condenó al señor Fernando Rojas Silva, de oficio agricultor, y 33 años de edad, a pagar como pena privativa de la libertad ciento sesenta y siete (167)

para estos últimos, que son convertidos en enemigos de un sistema que los aparta del mundo jurídico, porque la multa es una pena principal.

El acceso a la justicia de los campesinos se garantiza por medio del ejercicio de las libertades. El campesino no es libre, está sometido a lo que le den o le impongan los clanes políticos, los paramilitares, las guerrillas y las empresas criminales dedicadas al narcotráfico, en el sentido de instrumentalizarlo para financiar el conflicto. La persecución penal no debe dirigirse contra el campesino, sino contra el comerciante, quien enferma a la sociedad, financia el conflicto y se enriquece a sí mismo.

Conclusiones

La virtud de la justicia se manifiesta con la elección de esta como un deber. Cortina (2017) señala que la importancia de la ayuda a los pobres radica en que esta debe derivarse de la justicia y no de los sentimientos de caridad o las llamadas limosnas; se trata del fortalecimiento de programas de Gobierno que incidan en la prosperidad social y abran la puerta a las familias campesinas para escapar de la pobreza y la criminalidad. El aumento de los cultivos de plantaciones de uso ilícito debe alertar al Gobierno nacional para incentivar al campesino a cultivar alimentos y entrar a competir en el mercado con otras opciones, como la marihuana medicinal.

Si la génesis del problema del campo es el conflicto armado y la violencia, ¿por qué la falta de acceso a la justicia para el campesino se revela con las acciones políticas que buscan burocratizar la injusticia? La respuesta a esta pregunta no es fácil, lleva tiempo, se contestará cuando se comprenda que las políticas públicas hacia el campesino deben ser humanas, y la enseñanza de la ética debe cubrir a las futuras generaciones.

meses de prisión y una multa de diecinueve mil ochenta y tres con punto treinta y tres salarios mínimos legales mensuales, que convertidos al salario mínimo de dos mil doce (2012) da la suma de catorce mil novecientos ocho millones cuatrocientos cuarenta y un mil ochenta y seis pesos (\$ 14 908 441 086).

La injusticia, a partir de una reflexión filosófica, se refleja en la mezquindad de los grupos políticos que no permiten que el conflicto armado cese, que ponen obstáculos a la implementación del Acuerdo de paz, máxime en los puntos que benefician al campesinado. La injusticia se manifiesta al justificar una economía que aparta al campesino, que no le permite acercarse a la banca y al microcrédito como medio para sustituir los cultivos ilícitos. La injusticia también se refleja al considerar hoy que las personas que expropiaron a los campesinos son poseedores de buena fe por motivos políticos, como en los casos de expropiación que describen Bolívar, Gutiérrez y Botero (2017).

La injusticia se evidencia con la ausencia de la ética de los narcotraficantes y los miembros de los grupos armados al margen de la ley, porque usan su poder para enriquecerse a costa del empobrecimiento del campesino, y utilizan de forma indebida la tierra, por lo tanto, más allá de explotar, torturar o en matar al otro, edifican barricadas, alambradas y muros invisibles contra el campesino y no permiten que salga de su estado de pobreza.

Bibliografía

- Abraham, T. y Sztajnszrajber, D. (2007). *Posjudaísmo: debates sobre lo judío en el siglo XXI* (Vol. 1). Prometeo Libros Editorial.
- Araméndez, C. S. (2002). Los campesinos imaginados. *Cuadernos Tierra y Justicia* No. 6. Ilsa
- Arendt, H. (2009). *Eichmann en Jerusalén*. Debolsillo.
- Bolívar, A., Gutiérrez, L. y Botero, A. (2017). *La buena fe en la restitución de tierras. Sistematización de jurisprudencia*. Dejusticia.
- Botero, A. J. y Granobles, Y. L. (2013). El mal radical y la banalidad del mal: las dos caras del horror de los regímenes totalitarios desde la perspectiva de Hannah Arendt. *Universitas Philosophica*, 30(60), 99-126.
- Colombia. Corte Constitucional. (2017, 21 de abril). *Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017*. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. [En línea]. Sala Plena. [Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018]. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-236-17.htm>
- Coetzee, J. M. (2014). *Diario de un mal año*. Mondadori.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Paidós.

- Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Colombia: en dos años 282 líderes sociales y defensores de derechos humanos fueron asesinados*. <http://defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/7081/Colombia-en-dos-a%C3%B1os-282-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-fueron-asesinados.htm>
- FARC-EP y Gobierno de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://doi.org/10.5380/rfdufpr.v62i3.50780>
- García, M. (2001). *Constitucionalismo perverso, normalidad y anormalidad constitucional en Colombia, 1957-1997*. Siglo del hombre.
- Levinas, E. (1996). *Entre nosotros*. Pre-textos.
- Levinas, E. (1987). *Totalidad e infinito: ensayo sobre la exterioridad*. Guillot (Trad.). Sígueme.
- Marquardt, B. (2012). *Constitucionalismo científico. Dinámicas globales y locales*. Temis S.A.
- Minjusticia, Mindefensa, FIP y ODC. (2018). *Estadísticas nacionales de cultivos de plantaciones de uso ilícito*. <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>
- Molano, A. (1984). *Algunas consideraciones sobre colonización y violencia. El agro y la cuestión social*. TM Editores, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol.
- Molano, A. (2015). *A lomo de mula*. Comunican S.A.
- Rosanía, N. (2018). *Los mexicanos se están tomando el cultivo de las drogas en Colombia*. Cesdai. <http://cesdai.blogspot.com/>
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, (55).
- ONU. (2016). *El vivir bien como respuesta a la crisis global*. [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Presentation%20by%20Govt%20of%20Bolivia%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Presentation%20by%20Govt%20of%20Bolivia%20(Spanish).pdf)
- Pelcastre, J. (2014). El cartel de Sinaloa y las Farc trafican drogas al Medio Oriente. *Revista Diálogo militar digital*. <https://dialogo-americas.com/es/articulos/el-cartel-de-sinaloa-y-las-farc-trafican-drogas-al-medio-orient>
- PNUD. (2017). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Programa de las Naciones Unidas. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustai>
- Vélez, L. A. L. (2008). Agricultura campesina y desarrollo rural. *Ingresar a la revista*, 6(1), 78-86.
- Yunus, M. (2000). *El banco de los pobres*. Published by Atica.



Venezuela y el posconflicto colombiano⁴¹

Diana Patricia Arias Henao⁴²

Universidad Militar Nueva Granada

Resumen

Esta ponencia hace parte de los resultados del proyecto de investigación INV-EES-3177, de 2020, de la UMNG, denominado “El conflicto del posconflicto: desafíos de la internacionalización”. Dentro del eje temático de las transiciones políticas y la paz territorial, reflexiona acerca de la incidencia de la situación del gobierno venezolano, específicamente, en el escenario posconflictual colombiano. Su objetivo principal es determinar los impactos de Venezuela en el posconflicto nacional, en especial, en los nexos binacionales y mixtos relativos al narcotráfico. La metodología aborda los elementos propios de una

41 Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto de investigación INV-EES-3177 de 2020, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG.

42 Abogada, especialista en Derecho de las Telecomunicaciones, magíster y doctora con grado distinguido en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Postdoctora en Derecho Público, de la Universidad de Santiago de Compostela (España). Actualmente se desempeña como docente de tiempo completo de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, de la UMNG.

Correo electrónico: diana.arias@unimilitar.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4289-5186>

transición política con incidencia exógena y el escenario del narcotráfico tras la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) para iniciar el camino político, bajo un recorte temporal de 2016-2020.

Palabras clave:

Venezuela; Colombia; posconflicto; narcotráfico

Abstract

This paper is part of the results of the research project INV-EES-3177 of 2020 of the Universidad Militar Nueva Granada called: The post-conflict conflict: challenges of internationalization. It reflects within the thematic axis of political transitions and territorial peace about the incidence of the Venezuelan government situation, specifically, in the Colombian post-conflict scenario. Its main objective is to determine the impact of Venezuela in the national post-conflict, especially in the binational and mixed nexus related to drug trafficking. The methodology will address the elements of a political transition with exogenous incidence, the scenario of drug trafficking, after the demobilization of the FARC to start the political path under a time frame of 2016-2020.

Keywords:

Venezuela; Colombia; post-conflict, drug trafficking

Introducción

Ante la crisis humanitaria que enfrenta la población venezolana, en especial, por el radicalismo de su sistema político y su debate económica, una ola migratoria se ha hecho sentir con gran contundencia en el territorio colombiano en los últimos dos años y se reportan cifras de alrededor de dos millones de venezolanos en Colombia.

Desde 2016, Colombia enfrenta un escenario de transición política parcial de la guerrilla más grande y antigua del hemisferio americano, mediante la consolidación del Acuerdo del Teatro

Colón. Es decir, que el escenario de posconflicto es de tipo parcial, de construcción gradual, que se desarrolla en el contexto de un conflicto armado que ahora tiene incidencias directas de la criminalidad organizada que transita en un camino de internacionalización, incidiendo en las relaciones binacionales, y en el que se integran los efectos propios de las transiciones políticas y la consecuente búsqueda de la paz territorial.

Metodología

Esta exposición se desarrolla bajo la modalidad de ponencia de reflexión. Su objetivo principal es determinar los impactos de Venezuela en el posconflicto colombiano, en especial, en los nexos binacionales y mixtos relativos al narcotráfico.

Metodológicamente, se abordan los elementos propios de una transición política con incidencia exógena y el escenario del narcotráfico tras la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) para iniciar el camino político, dejando de lado a otros actores que han tenido procesos de justicia transicional en Colombia. El recorte temporal es 2016-2020.

La pregunta problema es la siguiente: ¿cómo incide la ola migratoria venezolana en los escenarios de seguridad colombianos tras la entrada del escenario posconflictual fariano?

Antecedentes del posconflicto con las FARC-EP

La justicia transicional es un concepto que resultó posterior a la Segunda Guerra Mundial para el derecho y las relaciones internacionales, y que surgió de un acuerdo realizado en esa época, del Pacto de Caballeros firmado entre Churchill, Stalin y Roosevelt. Su objetivo fue flexibilizar el derecho, a fin de conseguir la eliminación de una violencia sistemática en un escenario concreto y específico respecto a un conflicto, que tuvo sus principales antecedentes en los Tribunales de Nuremberg y Tokio. Allí se juzgaron las violaciones excesivas, a partir del principio del derecho internacional clásico de resolver las controversias por medio del uso legítimo de la violencia, constituyendo los convenios de Ginebra de 1949.

En el caso colombiano, las FARC-EP surgieron en el periodo de La Violencia, bajo el contexto de disputas entre liberales y conservadores por determinar la organización territorial de los sistemas políticos y mantener la soberanía y control de la tierra en los años sesenta, en especial, en las zonas rurales colombianas. Su expansión nacional condujo a la suscripción del Acuerdo de la Uribe (Meta), que llegaría a su fin por el incumplimiento de las partes, el accionar de los paramilitares y el exterminio del partido político de las FARC-EP, conocido como el genocidio político de la Unión Patriótica

El genocidio del partido afín a las guerrillas y otros grupos de izquierda, por parte de grupos de ultraderecha conocidos como paramilitares, conllevó a la consolidación de grupos armados de derecha e izquierda y al inicio de fuertes enfrentamientos entre ellos (García Durán, 2010).

Hacia 1991 se dio un nuevo intento de acuerdo entre las FARC, insertas en un proceso de diálogo conjunto con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) y el Gobierno colombiano, en cabeza del presidente Cesar Gaviria. Sin embargo, el incumplimiento de las partes, por secuestros perpetrados por la guerrilla y ataques militares del Gobierno, condujeron a la ruptura del acuerdo. A lo anterior, paralelamente, se sumó al golpe de Estado en Venezuela, que desencadenó otra escalada armada que dio como resultado la continuación permanente del conflicto.

En 1998, de nuevo se buscó un acuerdo entre las FARC y el Estado colombiano, durante el Gobierno de Andrés Pastrana, que entregó la zona de distensión en la región de San Vicente del Caguán (Caquetá), inicialmente por tres meses, hasta extenderse por más de tres años. Esto con el fin de demostrar interés en la resolución del conflicto, sin embargo, otra vez el acuerdo fue fallido y durante este tiempo las FARC se fortalecieron, causando una incidencia negativa en la implementación del Plan Colombia. Como lo afirma Escudé (2001), tradicionalmente Estados Unidos, en materia de cooperación internacional para la seguridad, ha tratado de trasladar los conflictos a territorios fuera de su soberanía, lo que evidencia un fortalecimiento de alianzas políticas encubiertas ilegales. La tercerización de la fuerza militar mediante el uso de mercenarios se evidenció con la participación del grupo paramilitar “Los pepes” en la baja de Pablo Escobar.

Durante la presidencia de Álvaro Uribe se estableció un proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que conllevó a su desmovilización y desarme, y aplicó un marco normativo dentro de la jurisdicción ordinaria que le permitió dar prerrogativas al Programa de Justicia y Paz.

Finalmente, en el año 2012, el presidente Juan Manuel Santos, con diálogos exploratorios, inició un camino de acercamiento con las FARC, que culminó exitosamente en el año 2016, pese a las oposiciones y a la victoria del “No” en el plebiscito por la paz. De esta forma, se logró llegar a un Acuerdo de desmovilización y reinserción a la sociedad del grupo armado ilegal FARC-EP.

La incidencia de la ola migratoria venezolana en Colombia

En la actualidad, más de cinco millones de venezolanos han migrado a Colombia, y si bien se identifican cifras de aumento en los niveles de inseguridad, es improcedente afirmar que se encuentran directamente asociadas con los procesos de migración, pues solo el 2,3 % de los arrestos por delitos violentos involucra a venezolanos (Migration Policy, 2020). No obstante, en Colombia, la evidencia es variada. La Fundación Paz y Reconciliación (Pares) confirma que la ola migratoria ha incidido en los índices de criminalidad, en específico en los procesos de narcotráfico y en las actividades de grupos armados.

De esta forma, es muy complejo llegar a una conclusión sobre la relación entre inseguridad y la migración, sin embargo, se puede concluir en la importancia creciente de las fronteras como nodos de inseguridad, tráfico de drogas y actividades ilícitas, según cifras de las policías nacionales.

Conclusiones y/o aportes

1. El posconflicto es de tipo parcial con enfoque de construcción de paz negativa, pero con atisbos de paz positiva; se trata de un contexto único y relativo a la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común y un proceso de largo alcance que requiere de la unificación de políticas de Estado y no de políticas de Gobierno.
2. Se diagnostica la transformación del conflicto armado interno colombiano en uno de tipo internacional a mediano

- plazo, resultado de la funcionalidad de los agentes grises (legales e ilegales) eficaces al narcotráfico, de los gobiernos de Colombia y Venezuela.
3. Los impactos del gobierno venezolano en el posconflicto colombiano en materia de seguridad son negativos, dada la escasa colaboración en materia de inteligencia, así como sus nexos con el narcotráfico. Se prevé una escalada de la violencia por el dominio territorial de las rutas y negocios de las economías ilegales, en especial, de las actividades asociadas y derivadas del narcotráfico.
 4. Esto agrava la convivencia y la seguridad ciudadana por la entrada de nuevos actores, lo que exige aplicar estrategias de seguridad multidimensionales a las amenazas híbridas y dinámicas, y la salida del pozo de las medidas meramente represivas provenientes de las políticas ahincadas en la doctrina de la seguridad nacional.
 5. Impera la necesidad de reanudar la cooperación binacional para tomar acciones conjuntas en materia de seguridad; mientras, se ha consolidado una clara estigmatización de los venezolanos como delincuentes, en la opinión pública de los colombianos.

Bibliografía

- Alvarado, C. (2019, 20 de marzo). Objeciones presentadas a la JEP no son procedentes, dicen la Procuraduría y De Justicia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/objeciones-la-jep-no-son-procedentes-dicen-la-procuraduria-y-dejusticia-articulo-845910>
- Arias, D. P. (2014). *Relaciones internacionales (RRII) entre economías subterráneas o ilícitas (ESOI), narcoviolentas en Colombia y México y la incidencia de las políticas estatales de EE. UU. (1990-2014)*. http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/doctorado/tesis/tesis_arias_henao.pdf
- Arias D. P. (2019a). El camino de Colombia a la OCDE. *Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina*, No. 56. Política Internacional y Defensa en el Siglo XXI, 97-115. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/87893/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- Arias, D. P. (2019b). Objeciones a la paz colombiana: derecho y realidad en 2019. *Reflexión Política* 21(42), 80-92. <https://doi.org/10.29375/01240781.3584>
- Arias, D. P. (2020). La implementación del acuerdo de paz y la transformación del conflicto armado en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(31), 565-584. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.621> Publicado en línea: 1.º de julio de 2020.
- Bahar, D., Dooley, M. y Selee, A. (2020). *Inmigrantes venezolanos, crimen y percepciones falsas: Un análisis de los datos en Colombia, Perú y Chile*. Migration Policy Institute. www.migrationpolicy.org/research/immigracion-venezolana-crimen-colombia-peru-chile
- Centro de Investigación de Crimen Organizado (InSightCrime). (2019). Venezuela: ¿Un Estado mafioso? *InSightCrime*. <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>.
- Escudé, C. y Souto, M. (2001). *Hipótesis de conflicto. El cono sur frente al eje Chávez-FARC*. Universidad Torcuato Di Tella.
- El Nacional. (2014, 19 de enero). Delincuentes controlan 'zonas de paz' en Barlovento. *El Nacional*. http://www.el-nacional.com/noticias/sucesos/delincuentes-controlan-zonas-paz-barlovento_91388
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2019, agosto). Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los ex-combatientes de las FARC: riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes [boletín]. *Notas Estratégicas* 11. <https://bit.ly/2Z075qc>
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2019, 4 de enero). *Procesos de paz en Colombia, la línea conflicto, paz y postconflicto*. Fundación Pares. <https://pares.com.co/2019/01/04/procesos-de-paz-en-colombia/>
- García, M. (2010). Colombia: conflicto armado, procesos de negociación y retos para la paz. En A. Vargas, *Colombia: escenarios posibles de guerra o paz*. Universidad Nacional de Colombia.
- Infobae. (2011, 21 de junio). Descontrol y muerte en las prisiones de Venezuela. *Infobae*. <https://www.infobae.com/2011/06/21/1027571-descontrol-y-muerte-las-prisiones-venezuela/>

- Lootsteen, Y. (2000). The concept of belligerency in International Law. *Military Law Review*, vol. 166, 123,133-141. En C. Heyck Puyana (2011), *Derecho internacional: acuerdo humanitario y resolución pacífica del secuestro*. Universidad del Rosario.
- Morales, I. y Salom, A. (2020, 22 de octubre). *Bandas venezolanas: una alarma encendida*. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). <https://pares.com.co/2020/10/22/bandas-delincuenciales-venezolanas-una-alarma-encendida/?fbclid=IwAROGQmX3CvTH9xoNogooH4FEWJa21nhJM1aUynauyvOcf-2ps2dbreS4IBk>
- Migration Policy Institute. (2020, 14 de septiembre). *La migración venezolana no conduce a un aumento de delincuencia en los países de acogida de América Latina a pesar de las percepciones contrarias, según un nuevo análisis*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/news/migracion-venezolana-no-conduce-un-aumento-de-delincuencia>
- Ocampo, A. (2019, 13 de marzo). La carta del presidente de la Cámara a la Corte por objeciones a la JEP. *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/politica/la-carta-del-presidente-de-camara-la-corte-por-objeciones-la-jep>.
- Pardo, R. y Carvajal, L. (2004). *Relaciones Internacionales, conflicto doméstico y procesos de Paz en Colombia. Violencia, Paz y Política Exterior en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- Pizarro Leongómez, E. (2006). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado*. Grupo Editorial Norma.
- Risquez, R. (2015, 15 de julio). 10 claves para entender las Zonas de Paz. *RunRun.es*. <http://runrun.es/nacional/venezuela-2/212961/10-claves-para-entender-las-zonas-de-paz.html>
- Rodríguez, G. (2015, 16 de mayo). Bandas delictivas se robustecieron en los territorios de paz. *Efecto Cocuyo*. <http://efectococuyo.com/efecto-cocuyo/bandas-delictivas-se-robustecieron-en-los-territorios-de-paz>
- Últimas Noticias. (2011, 15 de julio). Mano Pelua ordenó retirar la GN del Rodeo II. *Últimas noticias*. <https://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/sucesos/mano-pelua-ordeno-retirar-a-la-gn-del-rodeo-ii.aspx>



Mujeres en el conflicto colombiano: mujeres en la búsqueda de paz⁴³

Adriana Buitrago Maldonado⁴⁴

Resumen

La siguiente ponencia presenta una descripción de cómo las mujeres, a pesar de haber sido víctimas de violencia sexual en el conflicto armado colombiano, se convirtieron en referentes de resiliencia y resistencia, y juegan un papel importante en la justicia transicional. Para ello, primero se aborda cómo el conflicto armado tuvo una mayor repercusión en contra de los derechos de las mujeres, en específico con respecto de sus derechos sexuales. Luego se indica cómo en los escenarios de justicia transicional es necesario prestar atención a esfuerzos a nivel local que en realidad contribuyan a la construcción de paz, por ello se presentan algunas acciones colectivas de mujeres colombianas cuyo objetivo es la búsqueda de la paz y la reparación a las víctimas.

43 Este escrito es un resumen de ponencia.

44 Abogada, magíster en derechos humanos. Investigadora sobre la violencia contra la mujer, discriminación y estereotipos de género y justicia transicional.

Correo electrónico: adrianabuitrago11@hotmail.com

Palabras clave:

mujeres; conflicto armado; violencia sexual; justicia transicional; acciones de paz; movilizaciones sociales

Abstract

The paper presents a description of how women, despite having been victims of sexual violence in the Colombian armed conflict, became referents of resilience, resistance and play an important role in transitional justice. To this end, we first address how the armed conflict had a greater impact on women's rights, specifically with respect to their sexual rights. Subsequently, it is indicated how in transitional justice scenarios it is necessary to pay attention to efforts at the local level that really contribute to the construction of peace, therefore some collective actions of Colombian women are presented, whose objective is the search for peace and reparation to the victims.

Keywords:

women; armed conflict; sexual violence; transitional justice; peace actions; social mobilizations

Metodología

Esta ponencia se desarrolla con una metodología reflexiva que, de manera analítica, resalta las acciones políticas de las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano, mediante la consulta a fuentes de autoridad sobre el tema que exponen aportes críticos acerca de la cuestión planteada.

Resultados

El conflicto armado colombiano, que causó profundas cicatrices en la sociedad, tuvo una particular crueldad contra las mujeres. Cientos de ellas, adultas y niñas, fueron víctimas de violencia sexual perpetrada por todos los actores del conflicto. El cuerpo de la mujer fue considerado como un botín de guerra. El abuso y la

violencia sexual hacia ella fueron utilizadas como estrategia de la dominación territorial por parte de los grupos armados.

A pesar de estas dificultades, miles de mujeres colombianas víctimas del conflicto armado, en medio de la justicia transicional, han venido constituyéndose en precursoras de paz y se han organizado para desarrollar acciones que aporten a la transición de una nueva sociedad. Esta fuerza viva, muchas veces invisibilizada por la institucionalidad, es, sin duda, de gran importancia y pertinencia en la historia de Colombia.

Violencia contra la mujer en el conflicto armado colombiano

Según la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, la violencia contra la mujer es una expresión de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y una clara expresión de la discriminación por razones de género.

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia (CNMH), los cuerpos femeninos, en particular, han sido considerados de manera recurrente como lugares de apropiación para el ejercicio del poder masculino, y de ahí que sean las mujeres las principales víctimas de la violencia sexual. La violencia en contra de ellas constituyó una estrategia utilizada para enviar un mensaje a la población y a las víctimas, sobre quién mandaba en ese territorio. Es por esto que muchas veces se perpetraban esos actos frente a sus familiares u otras personas de la comunidad.

Según el Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC), al corte de septiembre de 2017, se tenía registro de 15 076 personas víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado; de estas, el 91,6 % fueron niñas, adolescentes y mujeres adultas. De lo anterior, se puede resaltar que la violencia sexual, con amplitud usada en el marco del conflicto armado, fue desplegada en específico sobre los cuerpos de las mujeres. El OMC también así da cuenta del origen de los victimarios:

Los paramilitares han sido responsables de 4.837 casos, es decir el 32,2% y las guerrillas han sido responsables de 4.722 casos, es

decir el 31,5% agentes del Estado han sido responsables de por lo menos 206 casos registrados y los grupos armados posdesmovilización paramilitar son responsables de 950 casos. Hay un importante número de casos en los que no se ha establecido el responsable: 3.973. De acuerdo al análisis temporal, las guerrillas han ejercido violencia sexual de manera constante, en relativa baja intensidad. Los paramilitares, por su parte, ejercieron violencia sexual como una clara modalidad asociada a las estrategias para instaurar terror. El número de casos perpetrados por los grupos armados posdesmovilización paramilitar muestra una continuidad con relación al accionar de las estructuras paramilitares, posterior al desarme.

Las mujeres fueron insultadas, deshumanizadas, aterrizadas y violadas por los grupos armados. La violencia sexual, en particular, fue usada para demostrar el poder del perpetrador y humillar a la víctima. Las que sobrevivieron tuvieron que enfrentar las consecuencias físicas y psicológicas, incluyendo el estigma adscrito a la violación sexual, así como el embarazo y enfermedades de transmisión sexual (Buitrago, 2014). Las violaciones sexuales contra mujeres se caracterizaron por la planificación, por dejar evidencias de la violencia sexual ejercida y la extrema crueldad.

A pesar de su gravedad, esta violencia se invisibilizó, pues los registros y estadísticas no corresponden con la realidad que vivieron las mujeres en medio del conflicto. La existencia de los prejuicios basados en estereotipos de género⁴⁵ influyen en el modo en el que las instituciones reaccionan frente a la violencia contra las mujeres, provocando revictimización y culpabilizando

45 En la sociedad existen estereotipos de género que son construcciones psíquicas que asignan atributos y prejuicios, en las que lo femenino es aplicado a un grupo con menor poder social (Delgado *et al.*, 2017). Características como fuerza, poder y dominio aparecen como valores propios de la imagen masculina, y como contrapartida, la figura femenina es elaborada con los atributos de debilidad, controlabilidad y necesidad de protección (Unger, 1996, citado por Delgado *et al.*, 2017).

a las mujeres. Además, los casos de violencia de género enfrentan dificultades probatorias, pues, según Di Corleto (2017), no deja evidencias físicas, se ejerce en espacios de silencio y miedo, donde no hay testigos.

A lo anterior se suma la poca efectividad de los procesos judiciales y las deficiencias en la atención integral y terapéutica generan una baja credibilidad en las instituciones y desincentiva las denuncias de los hechos de violencia sexual.

Acciones colectivas de mujeres colombianas en búsqueda de la paz

Según Teitel (2017), en el ámbito de la justicia transicional, la transición termina cuando todos los grupos políticamente significativos aceptan el Estado de Derecho, o en las transiciones de regímenes menos democráticos a regímenes más democráticos.

De acuerdo con lo anterior, se pueden esgrimir dos razones para el surgimiento de la justicia transicional en Colombia: 1) la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y su desmovilización, lo que implica que, como grupo armado y político, decidió acogerse al Estado de Derecho, y 2) el establecimiento en el Acuerdo de paz de la garantía de los derechos, pues si bien formalmente Colombia es un Estado Social de Derecho, según la Constitución de 1991, las masivas violaciones de los derechos humanos permitían cuestionar su eficacia, en los términos de Elías Díaz, citado por Anzoátegui (2007), quien señala que una de las condiciones o rasgos que debe acompañar a todo Estado de Derecho es la garantía de los derechos y libertades fundamentales.

Ahora bien, según Teitel, en la justicia transicional surge la siguiente pregunta “¿cómo deben luchar las sociedades para superar un pasado lleno de perversidad?”. En este caso, también cabe preguntarse, ¿cómo las mujeres deben superar los flagelos de los que fueron víctimas durante el conflicto?

En efecto, el conflicto armado dificultó el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Tal como lo sugiere Fisco (2005), la falta de reconocimiento social de las mujeres como sujetos iguales en dignidad y derechos, los estereotipos de género que acentúan la discriminación contra ellas y la constante ponderación social de la superioridad de valores, tales como la agresión,

el dominio y la fuerza, culturalmente atribuido a lo masculino, aumentó la vulnerabilidad de las mujeres, las jóvenes y las niñas frente a la violencia sexual.

Ahora, en el escenario de la justicia transicional por el que atraviesa Colombia, la mujer ha apostado por alcanzar un papel protagónico en el ámbito político y plantearse como un sujeto social. En los términos de Cabrera (2006), ella busca participar en espacios cada vez más públicos y apostar por un mayor protagonismo en la toma de decisiones, mediante las cualidades específicas de su ser como mujer, al sacar provecho de su capacidad creadora, con los roles que desempeña en la sociedad, en la familia, en la comunidad, y por sus maneras de ver e interpretar la realidad.

De tal manera, la mujer ha trabajado en la reconstrucción de su identidad como sujeto político y aporta en las deliberaciones democráticas sobre aspectos fundamentales del Acuerdo de paz, su implementación y la construcción de escenarios de paz, a partir de las movilizaciones sociales.

Según Dejusticia (2016), en los 61 acuerdos firmados en medio de las negociaciones entre representantes del Gobierno colombiano y de los diferentes grupos armados, desde 1982 hasta el 2016, tan solo el 4 % de las personas signatarias han sido mujeres. Además, ellas han encontrado numerosos obstáculos a la hora de posicionar sus reclamos en los escenarios de negociación. La interlocución con los centros de toma de decisión se ha caracterizado por la ausencia de espacios de participación para las mujeres y la carencia de sus representantes en las mesas.

Lo anterior permite evidenciar que durante los diversos procesos de paz que ha enfrentado Colombia, no se ha permitido la participación de las mujeres. Sus experiencias, sus propuestas y sus aportes han sido invisibilizados por los escenarios políticos de dominación masculina. Esta es una clara muestra de la desigualdad en el acceso a la participación política y deliberativa entre hombres y mujeres.

Aún en el posconflicto, las relaciones desiguales basadas en el género se reproducen, y con ello las mujeres siguen siendo subordinadas y excluidas, e incluso explotadas. Algunos estudios señalan al respecto que no hay un posconflicto para las mujeres (Meintjes, Pillay y Turshen, 2002).

Ahora bien, la firma de los tratados de paz es solamente el comienzo para la construcción de una nueva sociedad. Según Uprimny (2010), aunque la firma de los acuerdos de paz es un momento simbólico importante para la cohesión social, es ingenuo pensar que dicha firma se traducirá en el desmantelamiento del conflicto en lo local o que generará de inmediato una reconciliación. En general, se da más importancia a estos momentos de paz, en detrimento de los procesos sociales de consecución de la paz y de los esfuerzos a nivel local que realmente contribuyen a que los conflictos cesen. Según el mencionado autor, la paz es un proceso que se alcanza cuando los conflictos cesan en la cotidianidad, en lo local; no cuando se firma un pacto.

Por lo anterior, es importante resaltar los espacios de participación que han alcanzado las mujeres colombianas y la importancia de sus acciones locales en promoción de los procesos de paz y reconciliación. Estas valientes mujeres, partiendo de su interés legítimo por promover acciones pacifistas, se oponen a la violencia y al miedo producido por los diferentes actores armados, expresándose en movilizaciones sociales, incluso desde los años de mayor recrudecimiento del conflicto.

No han sido pocos los movimientos de mujeres que buscan un cambio social, la reivindicación y defensa de sus derechos. Desde mediados de la década de los noventa, diversas organizaciones se unen en escenarios públicos para movilizarse con frecuencia en pro de los derechos de las mujeres. Estas acciones, que fortalecen el movimiento social de las mujeres, contribuyen a la búsqueda de paz para el país.

Vale la pena resaltar algunas acciones colectivas⁴⁶, como la Movilización de Mutatá (1996), en la que mediante un ejercicio

46 En la movilización en Mutatá (Antioquia), el 25 de noviembre de 1996, se movilizaron 800 mujeres; en la misma fecha, pero en Barrancabermeja (Santander), se logró la movilización de 2500 mujeres. En Cartagena (Bolívar), 2000 mujeres. El 17 de noviembre de 1997, se movilizaron 1500 mujeres en el Suroeste de Antioquia. En los barrios populares de Medellín (Antioquia), en noviembre de 2000, se logra la movilización de 600 mujeres. En el mismo año, en Barrancabermeja (Santander), fueron 2500 participantes. El 25 julio de 2002, en la capital del país, Bogotá, se logró convocar a más de 40 000 mujeres. En Putumayo,

de resistencia civil, sus promotoras adoptaron una postura antibelicista y declararon su neutralidad activa frente a los actores armados. Esta acción colectiva fue emprendida por líderes feministas, sindicalistas, funcionarias y profesionales de diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) del país para expresar su solidaridad con las víctimas de conflicto armado (Ibarra, 2007).

Por otro lado, la Ruta Pacífica de las mujeres por la Paz⁴⁷ es un movimiento feminista que trabaja por la visibilización de los efectos de la guerra en la vida de las mujeres y por la exigibilidad de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la reconstrucción de la memoria histórica individual y colectiva para la no repetición. Según Wills (2016), “es el primer movimiento que hace visible la violencia sexual como arma de guerra”, y que realiza un trabajo de acompañamiento de mujeres en las regiones, posiciona agendas contra la violencia y empodera a las mujeres.

Asimismo, surgió la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, que es una organización que aparece en el marco de la aplicación en Colombia de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y ahora es una alianza de la que hacen parte 22 organizaciones de mujeres y 246 procesos regionales y siete sectores (indígenas, campesinas, sindicalistas, jóvenes, académicas y feministas, paz y cultura y afrodescendientes) que propenden por la participación de las mujeres en todos los

el 25 de noviembre de 2003, participaron 3500 mujeres. También en el Chocó, en noviembre de 2004, 1000 mujeres dieron a conocer su posición. En el año 2005 se realizó la movilización en Popayán y participaron 1600 mujeres, y en Chocó fueron 3000 de ellas. En el año 2006 se efectuó el encuentro nacional por la verdad, la justicia y la reparación, con la participación de 2000 mujeres. En el año 2007 se cumplió una movilización en la frontera entre Colombia-Ecuador, en Rumichaca, en la que participaron 5000 mujeres.

47 Esta organización está compuesta por aproximadamente 300 organizaciones de mujeres de distintos orígenes y focos (campesinas, sindicalistas, estudiantes, mujeres afro, académicas, etc.), en nueve departamentos del país: Antioquia, Bogotá, Bolívar, Cauca, Chocó, Putumayo, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.

niveles y etapas de los procesos de paz y por el reconocimiento de los impactos de género en los conflictos armados.

Estas organizaciones iniciaron sus acciones con denuncias del incremento de la violencia contra las mujeres y lograron movilizar a diversos sectores de la sociedad hacia la deliberación sobre sus derechos. Muchas de las integrantes comparten la pérdida de sus seres queridos y los abusos de los cuales fueron víctimas, pero es más fuerte su interés de resistirse a las acciones violentas y vivir en una sociedad libre de agresiones.

Durante las negociaciones del Acuerdo de paz con las FARC surgió el movimiento femenino “La paz sin mujeres no va”, que hizo un llamado al Gobierno nacional a que “las mujeres, con sus múltiples perspectivas, opiniones y visiones de mundo, debían ser incluidas en los arreglos sociales y políticos que se pactan y que las afectan directamente” (Dejusticia, 2016). Gracias a este justo reclamo, en las mesas de negociación de La Habana se creó una Subcomisión de Género, se nombraron dos plenipotenciarias y se logró incorporar un enfoque de género en los Acuerdos de paz.

Es importante resaltar que, en el marco de la justicia transicional, las mujeres han decidido dar nuevos significados a sus cuerpos. Ya no son escenarios de dominación, sino espacios para las resistencias, para la sanación, como lugares de memoria donde recuerdan las marcas de la guerra, las violencias patriarcales, racistas, pero también se convierten en vehículos para actuar en el presente, resignificar el pasado y mover el cuerpo hacia un futuro distinto (CNMH, 2017).

Estas y otras muchas organizaciones locales y colectivas de mujeres son un referente de reconciliación, de la lucha por los derechos humanos en asuntos como restitución de tierras, participación ciudadana, democracia y enfoque de género.

Otros escenarios de justicia transicional en los que deben participar las mujeres son: 1) los juicios penales contra victimarios, y 2) las comisiones de la verdad. A continuación, se expondrá cómo en cada uno de ellos han participado las mujeres:

1) En el ámbito de las investigaciones penales, según Guzmán (2011), si bien se han dado avances normativos importantes que contribuyen al reconocimiento de la gravedad de la violencia sexual y de la dimensión de género del conflicto y la violencia, en

la práctica esos estándares no son suficientes para asegurar la inclusión de las mujeres —pues se sigue sin investigar la verdadera magnitud del fenómeno— y garantizar su derecho a la justicia —pues persisten importantes riesgos de revictimización—. La distancia existente entre el reconocimiento normativo de los derechos de las mujeres y su efectiva aplicación en la práctica judicial solo puede ser superada si se eliminan las barreras de desigualdad estructural, los estereotipos de género y se valoran los hechos y las pruebas con enfoque diferencial de género.

En Colombia, en la Justicia Especial para la Paz (JEP), implementada para juzgar los delitos cometidos en el conflicto armado, se ha permitido el acceso a las mujeres víctimas del conflicto. Una experiencia a resaltar fue la invitación que recibió el colectivo Costurero de la Memoria de Bogotá. Estas mujeres, que representan de maneras creativas sus experiencias de reconciliación y resiliencia mediante tejidos, presentaron ante la JEP los retazos de tela para ser escuchadas como víctimas del conflicto armado y exigir su derecho de conocer la verdad plena y de contar con garantías de justicia, reparación y no repetición.

2) En las comisiones de la verdad se ha entendido la importancia de atender y escuchar a las víctimas. Sin embargo, Hayner (2001) señala que la mayor parte de esas comisiones no han hecho una búsqueda activa de los testimonios de las mujeres, ni los han facilitado. Porque han trabajado con enfoques neutrales que no logran captar la dimensión de género de las atrocidades ocurridas y, en esa medida, resultan excluyentes.

El CNMH ha jugado un papel importante en la búsqueda y esclarecimiento de la verdad sobre el conflicto armado. Por ejemplo, en la construcción del informe *La guerra inscrita en el cuerpo* logró articularse con organizaciones de mujeres en Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Pasto, y con otras de alcance nacional como Sisma Mujer, Corporación Humanas, Círculos de Estudios, Casa de la Mujer, Médicos sin Fronteras y Ruta Pacífica de las Mujeres, generando ambientes de confianza en los que “las víctimas pudieran develar el secreto que ha alojado un sufrimiento largamente silenciado”, en encuentros grupales de memoria con mujeres y lideresas de los territorios referidos, y con 97 entrevistas a profundidad a personas víctimas de violencia sexual.

La Comisión de la Verdad, creada por el Acuerdo de paz, también contó con una perspectiva de género, por la que escuchó las voces de las mujeres víctimas del conflicto mediante diferentes encuentros, informes y expresiones artísticas.

Conclusiones

Es importante reconocer que hombres y mujeres son afectados por diferentes manifestaciones de la violencia, y que aun en los casos en que son víctimas de las mismas formas de violencia, tienen impactos diferenciados en sus vidas, debido a los roles que desempeñan en la sociedad y a las formas de discriminación y exclusión que afectan a las mujeres (Uprimny, 2010). Así las cosas, el conflicto armado impactó tanto a hombres como mujeres, pero tuvo un impacto diferencial por motivo del género y las mujeres sufrieron una vulnerabilidad específica por discriminación, rechazo, falta de participación política y ser consideradas un objeto de placer sexual y no sujetos de derechos.

Los movimientos y acciones de paz de las mujeres son un gran aporte en la construcción y fortalecimiento de la sociedad y de los derechos humanos. Es necesario reconocer el aporte de estos actores sociales y políticos con capacidad de decisión en los escenarios de justicia transicional.

Las mujeres, así como fueron víctimas durante el conflicto, deben ser escuchadas en los procesos de negociación e implementación de los acuerdos de paz. La inclusión de ellas en los procesos de justicia transicional es una exigencia de justicia y reparación que fortalece el pluralismo y la democracia en la construcción de la paz.

Las mujeres, como individuos políticos organizados localmente, son un ejemplo de reconciliación y resiliencia, pues le enseñan a la sociedad nuevas maneras de reconstruir un país después del conflicto; aun enfrentando sus miedos, sus silencios, los estereotipos de género y las nuevas victimizaciones a las que pueden ser sometidas por denunciar los hechos de violencia sexual y luchar para que en Colombia no se vuelvan a cometer estas atrocidades nunca más.

Bibliografía

- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém Do Pará*. Belém do Pará, Brasil.
- Carrión Cabrera, L., Carrión Cabrera, E., Ferrer Hechavarría, B. N., y Boadas Estrada, T. (2007). *Consideraciones para el análisis de la mujer como sujeto social ante la problemática ambiental*. Editorial Universitaria de la Republica de Cuba.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. CNMH.
- Chaparro, N. y Martínez, M. (2016). *Negociando desde los márgenes: la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Delgado-Álvarez, M. C., Sánchez, G. M. C. y Fernández-Dávila, J. P. A. (2012). Atributos y estereotipos de género asociados al ciclo de la violencia contra la mujer. *Universitas Psychologica*, 11(3), 769-777. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy11-3.aega>
- Di Corleto, J. (2017). *Género y justicia penal*. Ediciones Didot.
- Fisco, S. (2005). Atroces realidades: la violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado colombiano. *Papel Político No. 17*.
- Gáfaró, M. y Romero, D. (2011). *La violencia sexual sobre la mujer en el conflicto armado colombiano: una investigación para la paz y la perspectiva de género*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Guzmán, D. (2011). *Justicia transicional y género: un acercamiento desde las mujeres*. Universidad Nacional de Colombia.
- Guzmán, D. y Uprimny, R. (2010). *Justicia transicional desde abajo y con perspectiva de género*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Ibarra, M. E. (2007). *Acciones colectivas de las mujeres en contra de la guerra y por la paz en Colombia*. Universidad Complutense de Madrid.
- Justicia Especial para la Paz. (2018). *Por la memoria, magistrados de la JEP tejen con mujeres víctimas del conflicto*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Por-la-memoria,-magistrados-de-la-JEP-tejen-con-mujeres-v%C3%ADctimas-del-conflicto.aspx>

- Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC) del CNMH. (2016). *Guía metodológica*. CNMH.
- Solano, Y. (2004). Procesos de resistencia y reconstrucción colectiva emprendidas por mujeres desplazadas por la violencia en Colombia. *Revista Académica Polis*, No. 3.
- Teitel, R. G. y Viana, M. (2017). *Justicia transicional*. Universidad Externado de Colombia.
- Wills, M. E. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia, 1970-2000*. Norma.

La antítesis de la sustitución de cultivos en Colombia, una retrospectiva de la oferta institucional implementada durante los años 2017 – 2020⁴⁸

Jhoan Sebastián Marín Sanabria⁴⁹
Camilo Andrés Devia Garzón⁵⁰
Universidad Militar Nueva Granada

Resumen

Esta conferencia aborda las problemáticas de la política pública de sustitución de cultivos desde la implementación de Acuerdo de paz, principalmente se enfoca en los

48 Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto de investigación INV-EES-3173, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la UMNG para la vigencia de 2020.

49 Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, con experiencia en formulación y aplicación de herramientas de investigación y estudios territoriales.

Correo electrónico: jsebas27@hotmail.com

ORCID: 0000-0002-9891-8025

50 Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, magíster en Asuntos Internacionales y docente investigador de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, de la UMNG.

Correo electrónico: camilo.devia@unimilitar.edu.co

ORCID: 0000-0002-6264-4958

programas de sustitución voluntaria, que reportan mejores indicadores frente a la sustitución forzada; asimismo, se evidencia el impacto de los cambios de gobierno en la eficacia de la política pública, ante las expectativas de los campesinos cultivadores, mediante procesos graduales y sostenidos que no involucren una acción de coacción como la aspersión con glifosato. Con esto se demuestra la necesidad de obtener un diagnóstico efectivo sobre cuestiones de seguridad económico-social, alternativas de protección del medio ambiente y una verdadera proyección de la sustitución de cultivos ilícitos en las agendas de paz.

Palabras clave:

postconflicto; sustitución de cultivos ilícitos; seguridad económico-social; agendas de paz

Abstract

The paper addresses the problems of public policy on crop substitution since the implementation of the Peace Agreement, mainly focused on voluntary substitution programs, which report better indicators compared to forced substitution; it also shows the impact of changes in government on the effectiveness of public policy, given the expectations of peasant growers, through gradual and sustained processes that do not involve a coercive action such as spraying with glyphosate. This demonstrates the need for an effective diagnosis on economic-social security issues, environmental protection alternatives and a real projection of illicit crop substitution in the peace agendas.

Keywords:

post-conflict; substitution of illicit crops; economic-social security; peace agendas

Introducción

Esta investigación busca fortalecer el impacto territorial del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito,

por medio del análisis de cada una de las actividades, indicadores y alternativas planteadas.

Para cumplir el objetivo, se proyectan los siguientes objetivos específicos:

- Realizar un análisis de las principales fuentes de información, que permitan generar un análisis de contraste y una proyección de la acción frente a los aportes académicos y la realidad territorial.
- Contrastar las medidas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos para medir la efectividad de las acciones.
- Proponer, con base en el análisis, recomendaciones y diagnósticos de mejora.

Esta ponencia es resultado de la investigación del proyecto de Agencias de paz y cultivos ilícitos, un estudio de caso de Colombia, Perú y Bolivia, que se desarrolla de forma conjunta entre la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad y la Facultad de Derecho, de la UMNG.

En la pesquisa se consideran las dificultades de la implementación del Acuerdo y se plantean algunas iniciativas para abordar la problemática de los cultivos ilícitos. Desde el año 2013 hasta el 2018, las hectáreas de cultivos ilícitos han aumentado de manera sostenida, según el Informe Periódico de las Naciones Unidas, en el que Colombia aparece en el primer puesto de Estados con la mayor área cultivada de coca.

A partir del Acuerdo de paz se crea una alianza estratégica para sustituir los cultivos ilícitos en Colombia, sin embargo, se han presentado diferentes dificultades en la ejecución de este punto, y por ello se aborda la evaluación de los objetivos priorizados para lograrlo.

La sustitución de cultivos se relaciona con la Reforma Rural Agraria Integral que busca integrar diferentes mecanismos para la transformación de la ruralidad desde el Gobierno y los sectores privados.

Metodología

Por medio de un análisis cualitativo, esta investigación busca aplicar el enfoque descriptivo y evaluativo mediante el empleo

de teorías académicas en conjunto con el análisis de la seguridad humana, contribuyendo así a llenar el vacío teórico relacionado con los estudios de valoración de impacto territorial y consolidación de la paz.

Política pública de sustitución de cultivos

El panorama de los cultivos ilícitos reveló una debilidad en la implementación de políticas públicas territoriales, un aumento del control ejercido por organizaciones al margen de la ley y el surgimiento de crisis socioeconómicas en Colombia (Barrios, 2019, p. 16).

Frente al Acuerdo de paz y el Decreto 896 de 2017, el Gobierno nacional buscó la integración de este asunto a la Reforma Rural Integral, por medio de la aplicación de enfoques diferenciales, concertación entre diversos actores y la sustitución voluntaria (Decreto Ley No. 896 de 2017). Sin embargo, el 31 de diciembre de 2019, el área sembrada con coca en Colombia disminuyó solo un 9 % con respecto al año anterior (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020).

Lo anterior refleja una situación crítica, puesto que ante la falta de resultados que cumplan con la expectativa de la opinión pública, los debates políticos marcan la posibilidad de reactivar la fumigación con glifosato, para el control de cultivos ilícitos (Mejía, 2019, p. 11). Por otra parte, desde la perspectiva del campesinado se generó una alta expectativa en el proceso de sustitución, por los intereses de asistencia e implementación de proyectos productivos como alternativa de vida, que conllevarían al fortalecimiento de su organización comunitaria. Sin embargo, se han denunciado suspensiones del programa y falta de garantías en las ayudas (Barrios, 2020, p. 51).

Es notorio que la política pública lleva cuatro años, dos administraciones y pocos resultados. Esto se debe, en primer lugar, a las altas expectativas de la población respecto a los resultados a corto plazo. El proceso se ha desarrollado en 170 municipios de los 1200 que existen en Colombia, priorizados por su relación con el conflicto. En este escenario, los gobiernos deben evitar al máximo la presión social resultado de las altas expectativas respecto al proceso.

Durante el Gobierno del presidente Santos tuvo lugar la elección del presidente Donald Trump en Estados Unidos, que

inició una política de apoyo a la erradicación forzosa. Sin embargo, la población rechazó este tipo de medidas, porque incumplen la necesaria participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas.

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) buscan fragmentar la política pública para que la ejecución sea local. En desarrollo de la política se realizó una planeación que permitió la eliminación del concepto de gradualidad, obligando a que los cambios y su reflejo en las cifras tengan lugar y se reduzcan en el corto plazo, debido que en un proceso de paz es impropio el aumento de hectáreas de cultivos ilícitos.

De esta forma, la planeación acelerada generó un déficit fiscal que superó la capacidad del Estado colombiano. Estos errores dieron lugar a la pérdida de expectativas frente a la política pública. Ante esto, el presidente Duque propuso una reestructuración que reactivó las expectativas de la población. Sin embargo, con dos años de implementación y de administración de Duque se evidenció que se repitieron los mismos errores en términos de planeación y que las familias que esperaban un recurso económico para sustituir sus cultivos, nunca lo recibieron, lo que dio continuidad a procesos de erradicación forzosa.

No se trata de una política pública fallida, sino de una política pública que necesita retrosección y una verdadera planeación a futuro que incluya a más de tres administraciones.

Aproximación a los resultados

En relación con la cuestión acerca de si el actual debate político ignora la necesidad de la prospectiva integradora, y la evidencia del aumento del número de hectáreas y la eliminación de la aspersión aérea debido al impacto ambiental, desde el año 2016 se puede decir que se han multiplicado hasta cinco veces las hectáreas erradicadas, pero bajo procesos de erradicación forzada. Este tipo de estrategias presenta serias problemáticas en el esquema de seguridad de las personas que ejecutan las acciones y también genera rechazo de la población local, por las nulas garantías de subsistencia económica que brinda.

En el año 2017, por medio de la erradicación voluntaria se alcanzaron 36 000 hectáreas de un marco general de 180 000 para ese mismo año, lo cual fue un índice bajo pero positivo en el

sentido de que disminuyó la probabilidad de resiembra. Según el Gobierno, en casos de erradicación forzosa la resiembra se da en un 40 %, mientras que los programas de la erradicación voluntaria tienen una posibilidad de resiembra de 0,4 %; por esto se evidencia la necesidad de una inversión sostenida en la erradicación voluntaria, que brinde alternativas económicas a la población, garantice la protección ambiental y permita contrarrestar a las economías ilegales, así como generar confianza institucional.

El futuro de la política de sustitución de cultivos

Respecto al futuro de esta política pública, es importante reconocer que se encuentra en un punto crucial para replantear las acciones pertinentes que permitan consolidarla a nivel territorial. El Gobierno debe hacer una pausa en sus acciones aceleradas y pasar a un proceso de gradualidad, que a pesar de reemplazar la meta del 2035, brinde el tiempo necesario para conocer el territorio y actuar en él, pensar cada vez más a futuro y articular varias políticas públicas.

Además, no sirve erradicar cultivos de forma forzosa o voluntaria si no se garantizan alternativas económicas rentables para la población. En la actualidad, hay poco conocimiento de los planes y programas de sustitución por parte de la población, que tampoco confía en el Estado. Por tanto, se puede concluir que existe la inminente necesidad de un diagnóstico efectivo, una retrospectiva de casos anteriores y una verdadera proyección de sustitución de cultivos ilícitos.

Conclusiones y/o aportes

La priorización de la erradicación forzada sobre los programas de asistencia y sustitución voluntaria ha demostrado ineffectividad frente al desarrollo territorial, al potenciar condiciones de inseguridad económica y pobreza en la población más afectada por la violencia.

El aporte de esta investigación radica en comprobar la hipótesis de que la erradicación forzada causa un nuevo escenario de violencia estructural en la población, bajo acciones de daño que la revictimizan y afectan la producción agrícola legal por los daños ambientales causados por actividades como la aspersión.

Bibliografía

- Barrios, C. A. (2020). *Implementación del Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) desde las perspectivas campesinas en San Vicente del Caguán*. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/35176/caquimbayab.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barrios, J. C. (2019). *Los retos del posacuerdo en materia de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia*. <https://core.ac.uk/download/pdf/268997251.pdf>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (Devida). (2017). *Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas, 2017-2021*. https://www.devida.gob.pe/documents/20182/314196/Estrategia_FINAL_castellano2.pdf
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la consolidación. (2019). *Informe de Gestión del PNIS*. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiGoc7C1PnsAhVnGVkFHQf5A_IQFjABegQIA-xAC&url=http%3A%2F%2Fwww.portalparalapaz.gov.co%2Floader.php%3FlServicio%3DTools2%26lTipo%3Ddescargas%26lFuncion%3Ddescargar%26lidFile%3D330&usg=AO
- León, P. A. (2005). *Bolivia: entre la interdicción y el desarrollo alternativo. El problema de las drogas ilícitas desde una perspectiva internacional*. Universidad Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis42.pdf>
- Mejía, M. V. (2019). *El glifosato alza el vuelo. Análisis retórico del discurso en la prensa nacional de Colombia (2018-2019)*. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.syp38-75.gava>
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (2020). *El PNIS en terreno: voces del campesinado cocalero*. https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno_-Voces-del-campesinado-cocalero.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). *Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos 2019*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Septiembre/Informe_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2019.pdf

- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2020). *UNODC. Informe No. 20 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)*. Presidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata-componente familiar. Fecha de corte de información: 31 de diciembre de 2019. Fecha de elaboración: 15 de enero de 2020
- Sanín, F. G., Pérez, D. X. y Cristancho, S. (2019). *¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias*.
- Vargas, C. A., Hernández, M. M. y Pérez, D. X. (2019). *La paz narcotizada: decisiones, presiones y diseño institucional del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n97.87195>
- Villadoma, B. G. (2018). *Las operaciones de erradicación e interdicción como política de Estado para la reducción de cultivos de coca en el Perú, período 2011 al 2016*. http://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/4157/merino_vbg.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Zambrano, J., Zambrano, D., Ospina, G., Perilla, J. y Ortiz, S. (s. f.). *Colombia y la política de drogas: del policy-taking al policymaking a través de una aproximación desde la geopolítica crítica y el constructivismo en la política exterior*. Universidad del Rosario. <https://www.urosario.edu.co/facultad-deestudios-internacionales/Programas/Maestrias/Maestria-en-Estudios-Politicos-eInternacionales/Documentos/TPD-Colombia-y-la-Politica-de-Drogas/>



Memorias del desarraigo: imaginarios sociales y políticos, una visión praxeológica de los jóvenes en las universidades públicas por el Estado Social de Derecho, 2020⁵¹

Wilmar Aníbal Peña Collazos
Gustavo Adolfo Junca
Rafael Antonio Morales
Myriam Eugenia Melo Hernández
Rocío Elizabeth Vizcaíno González

Resumen

Esta ponencia presenta los avances de la investigación interinstitucional liderada por el Sistema de Universidades Estatales (SUE), que cuenta con investigadores en representación de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Distrital, la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y la Universidad Militar Nueva Granada. Contempla una buena parte de las claves de la lógica interna que dinamiza el imaginario social moderno del joven universitario y sus representaciones sociales, a partir de una lógica

51 Este escrito es un resumen de ponencia. Se deriva del proyecto SUE 42695, en el marco del Sistema Universitario Estatal, Distrito Capital.

Correos electrónicos: wilmar.pena@unimilitar.edu.co; gjuncar@gmail.com; rafapedagogico4@gmail.com; memhernandez@unicolmayor.edu.co; rvizcaino@unicolmayor.edu.co y wdiazg@udistrital.edu.co

política, ética y estética frente a los problemas del conflicto armado en Colombia, en el marco del Acuerdo de Paz de La Habana, y que se revela con mayor fuerza en la comprensión del sentido propio y auténtico de los estudiantes, al otorgar, además, fundamentos para su participación activa en los movimientos sociales y manifestaciones públicas, de acuerdo con la actual coyuntura.

Palabras clave:

transiciones políticas; territorio rural y urbano; imaginario social; violencia; paz; *habitus*; capital; campo

Abstract

The paper presents the progress of the inter-institutional research led by Sistema de Universidades Estatales (SUE), with researchers representing the Universidad Nacional de Colombia, the Universidad Pedagógica Nacional, the Universidad Distrital, the Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca and the Universidad Militar Nueva Granada, contemplates a good part of the keys to the internal logic that energizes the modern social imaginary of young university students and their social representations based on a political logic, ethical and aesthetic logic in the face of the problems of the armed conflict in Colombia, within the framework of the Havana Agreements, and which is revealed with greater strength in the understanding of the students' own and authentic sense, also providing foundations for their active participation in social movements and public demonstrations according to the current situation.

Keywords:

political transitions; rural and urban territory; social imaginary; violence; peace; *habitus*; capital; countryside

Introducción

El objetivo general de esta ponencia es evidenciar los elementos constituyentes del sistema de transiciones políticas del

territorio rural al urbano, con los sentidos y significaciones de la cultura de paz concebidas por los estudiantes pertenecientes a los programas de formación de las universidades públicas (SUE) de Bogotá, D. C.

Se trata de reconfigurar estos imaginarios sociales de los jóvenes desde su visión política y su comprensión de los alcances del fenómeno de la violencia armada en los escenarios cotidianos, así como el poder de la intención y las creencias, en una proyección sensata por la reconstrucción paulatina de un ambiente de confianza que permita ganar terreno en los múltiples campos y sectores, hasta gestar una cultura de paz desde el ambiente mismo de los jóvenes universitarios, que se expanda en todo el campo educativo y social. Ha de ser una tarea compleja que requiere no solo de un programa serio, sino un plan sistémico de alto impacto que merece toda la atención de los académicos, científicos sociales y gestores culturales.

Metodología

Inicialmente se utiliza un enfoque cualitativo con un modelo basado en interpretación, comprensión y explicación, sobre cómo los jóvenes viven la paz y cuál es su percepción sobre la paz y el conflicto, con una ventana de observación entre los años 2000 y 2020. Se analizan las cifras de violencia en las universidades públicas por medio de la praxeología, desde la teoría de campos, con una realidad holística y de acción sistemática reflexiva de carácter interpretativo y descriptivo del sistema de significaciones discursivas, del *habitus* y las identidades configuradas mediante las experiencias de vida del joven estudiante universitario.

A la fecha, la investigación se encuentra en la fase de aplicación de instrumentos. En general, se compone de tres fases: la primera determina un escenario de investigación para caracterizar a los estudiantes y parte desde una ventana de observación en el año 2020. La segunda reconoce las historias de vida de cada estudiante y su relación con el conflicto nacional. En la tercera etapa se aplica el instrumento (encuesta y grupos focales de discusión).

La metodología retoma la mirada axiológica de Pierre Bourdieu, que hace una visión holística de la realidad para acercarse a

los imaginarios modernos y actuales de los jóvenes, siendo trascendental conocer su postura política y sus apuestas actuales.

Resultados

La investigación se ha desarrollado durante un periodo de dieciocho meses y pertenece a la convocatoria del SUDE con las universidades públicas, acerca del imaginario de la paz. El objetivo del proyecto es socializar, identificar y describir los elementos del sistema de significados y significantes que construyen los estudiantes en torno a la cultura de paz y cómo se han configurado las dinámicas dentro del escenario universitario.

En diferentes espacios, las universidades públicas han sido usadas para materializar el conflicto nacional, los estudiantes se enfrentan a la Fuerza Pública y se muestran inconformes frente a la realidad. Sin embargo, es imperativo buscar mecanismos no violentos para llevar a cabo esa protesta social.

La Universidad Militar abrió sus puertas al posconflicto durante el año 2016, denominándose a sí misma como “la Universidad del Postconflicto”. A partir de esto empezó a aceptar el ingreso de todo tipo de población, incluidos exguerrilleros de las reincorporadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), desplazados y víctimas. Sin embargo, después de cinco años no ha logrado establecer la Cátedra de paz con la que ya cuentan todas las universidades.

La concepción de los estudiantes implica un diálogo cercano sobre el sentir interno, que ayuda a entender el porqué de las manifestaciones públicas, las prácticas sociales y la presión que evidencian el inconformismo con el Gobierno; de esta forma se tienen en cuenta los campos políticos, académicos y de construcción de paz desde las universidades.

La paz se construye desde el pensamiento, la academia y la universidad. Conceptualmente, se entiende el conflicto armado, gracias al Derecho Internacional Humanitario, como un enfrentamiento violento entre dos grupos humanos de tamaño masivo que por lo general arroja como resultado muertes y destrucción material.

Al respecto, Bobbio afirma que las dinámicas de la guerra están asociadas con los conflictos; pero entender la guerra y el

conflicto, este autor induce a hablar de la violencia directa, entendiéndola como el uso de la fuerza física e intencional dirigida a lograr un efecto deseado por el sujeto activo y que no es consentida por parte del sujeto pasivo.

La discusión permite analizar los diferentes tipos de violencias; al respecto, Galtung señala que hay violencia directa, violencia estructural y violencia cultural; hablar de paz es tener una estrategia o solución a estas violencias, lo que indica que se debe dar una solución a los problemas estructurales de la sociedad, y entender la violencia silenciosa, simbólica y cultural desde los imaginarios, percepciones y representaciones que tienen los estudiantes de las universidades públicas.

Todos han vivido y visto el conflicto, no solo en forma de violencia, sino también con procesos de discriminación, rechazo y exclusión. La violencia, tal como se conoce, surge en el contexto de la colonización, en el que el indígena y/o negro eran rechazados por su aspecto físico; estas ideas se reprodujeron hasta el punto de alterar la convivencia intercultural e interracial.

De esta forma, los instrumentos planteados para la investigación procuran recoger percepciones diferentes y variables de los estudiantes y respetar en ellos la educación intercultural, como camino para la educación para la paz. La búsqueda contribuye a develar las causas estructurales de la violencia en la cotidianidad y a establecer las alternativas y el papel de la educación superior pública para solucionar dichos conflictos y trabajar progresivamente, vislumbrando a la educación como el camino de superación de dichos conflictos.

En lo metodológico se ha avanzado en la definición de variables e indicadores de análisis en materia política, que componen un banco de preguntas en versión digital para analizar el comportamiento de los estudiantes; así mismo, se desarrolló una unidad multimedial para analizar la cultura de paz. Esa unidad fue elaborada bajo todos los principios de la educación virtual, para maximizar el impacto a los estudiantes según los estilos de aprendizaje: reflexivo, analítico y pragmático.

Otro de los elementos de la investigación es la indagación sobre los sentidos y significados que adquieren los términos deporte, práctica deportiva, arte y expresión, pues es importante que el estudiante dé cuenta de cómo la cultura deportiva

y las expresiones artísticas son, a su vez, objeto de análisis de las relaciones con las violencias, dado el sentido de pertenencia y proyección.

Conclusiones

En definitiva, esta propuesta de investigación es muy amplia, pues incluye a cinco universidades, y su ejercicio será el eje articulador para empezar la reproducción de la paz, insistiendo en la implementación de las cátedras por la paz como escenario propicio para armonizar toda la proposición sobre la paz.

Bibliografía

- Alta Consejería de Víctimas (ACV). (2016). *Anteproyecto del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos. Bogotá 2016-2019*. Alta Consejería de Víctimas.
- Abric, J. C. (2001). A structural approach to social representations. En: Deaux, K. y Philogène, G. (Eds.), *Representations of the social. Bridging theoretical traditions*, 42-47. Blackwell Publishers.
- Abric, J. C. (2001). *Prácticas sociales y representaciones*. Ediciones Coyoacán.
- Araya, S. (2002). Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión. En: Cabrera, L., *Desplazados en Colombia, un problema de todos: estudio de caso*. Universidad de la Amazonía.
- Bonnewitz, P. (2003). *La sociología de Pierre Bourdieu*. Nueva Visión.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1992). *Habitus, illusio y racionalidad. Respuestas por una antropología reflexiva*, 79-99. Grijalbo.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas*. Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000a). *Cosas dichas*. Gedisa.
- Bourdieu, P. (2000b). *Cuestiones de sociología*. Istmo.
- Bourdieu, P. (2002a). *Estrategias de reproducción y modos de dominación*. Colección.
- Bourdieu, P. (2002b). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Taurus.

- Bourdieu, P. (2003a). La objetivación participante. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, No. 150. <https://doi.org/10.3917/arss.150.0043>
- Bourdieu, P. (2003b). *Cuestiones de sociología*. Akal.
- Bourdieu, P. (2008a). *Homo academicus*. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2008b). *El sentido práctico*. Siglo XXI.
- Casillas, M. (2003). La sociología de Pierre Bourdieu. En García, A. (Comp.), *Teoría sociológica contemporánea: un debate inconcluso*, pp. 71-82. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Clémence, A. (2001). Social Positioning and social representations. En Deaux, K. y Philogène, G. (Eds.), *Representations of the social. Bridging theoretical traditions*, pp. 83-95. Blackwell Publishers.
- Doise, W., Clémence, A. y Lorenzi-Cioldi, F. (2005). *Representaciones sociales y análisis de datos*. Instituto Mora.
- Dubet, F. y Martuccelli, D. (1998). *En la escuela: sociología de la experiencia escolar*. Losada.
- Durkheim, E. (2000). Representaciones individuales y representaciones colectivas. En Miño y Dávila (Eds.), *Sociología y filosofía*, pp. 27-58.
- Farr, R. (1986). Las representaciones sociales. En Moscovici, S. (Comp.), *Psicología Social, II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*, 495-506. Paidós.
- Giménez, G. (1997). *La sociología de Pierre Bourdieu*. IIS-UNAM.
- Giménez, G. (2013). *Representaciones sociales, habitus y esquemas cognitivos* [Un ensayo de homologación. Conferencia Magistral]. Segundo Coloquio Nacional de Investigación en Representaciones Sociales. Aportes Epistemológicos y Metodológicos. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Giménez, G. (2005). *Capítulo 1: La concepción simbólica de la cultura*. Manuscrito no publicado. <http://www.paginasprodigy.com/peimber/cultura.pdf>
- Gruner, S. (2002, septiembre). *Desplazamiento forzoso, políticas externas y comunidad internacional. Destierro y desarraigos*. Memorias del Seminario Internacional, Desplazamiento: Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos. Codhes.

- Hewstone, M. y Moscovici, S. (1986). De la ciencia al sentido común. En Moscovici, S. (Comp.), *Psicología Social, II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*, 679-710. Paidós.
- Ibáñez, T. (1994). Representaciones sociales. Teoría y método. En *Psicología social construccionista*, 153-216. Universidad de Guadalajara.
- Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En: Moscovici, S. (Comp.), *Psicología social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*, 469-494. Paidós.
- Jovchelovit, S. (2001). Social representations, public life, and social construction. En: Deaux, K. y Philogène, G. (Eds.), *Representations of the social. Bridging Theoretical Traditions*, 165-182. Blackwell Publishers.
- Kuschick, M. (1987). Nota sobre la sociología de Pierre Bourdieu. *Revista Sociológica*, 5, 19-22.
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Ed. Huemul.
- Navarro, P. (1996, junio-julio). *Hacia una teoría de la morfogénesis social* [ponencia]. II Encuentro de Teoría Sociológica “Los límites de la teoría ante la complejidad social”, Bilbao, España. [http:// www.netcom.es/pnavarro/Publicaciones/MorfogenesisSocial.html](http://www.netcom.es/pnavarro/Publicaciones/MorfogenesisSocial.html)
- Perruchoud, R. (1982). *Derechos y deberes internacionales de las sociedades nacionales y de la Media Luna Roja*. Instituto Henry Dunant.
- Piña, J. M. (2004). La teoría de las representaciones sociales. Nociones y linderos. En Piña, J. M. (Coord.), *La subjetividad de los actores de la educación*, 15-54. Cesu-Unam.
- Vargas, R. (2002). Drogas, seguridad y democracia en América Latina. En Estrada, J. (Comp.), *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra*. Universidad Nacional de Colombia.

Rehabilitación posbélica: papel de las organizaciones feministas en el posconflicto armado en Colombia⁵²

Juliana Andrea Castro Ángel⁵³

Universidad Libre

Resumen

Esta exposición trata sobre la rehabilitación posbélica y sus implicaciones en los procesos de construcción de paz; enfatiza en el rol de las organizaciones feministas y en las dificultades de las mujeres víctimas del conflicto armado para abordar procesos de rehabilitación posbélica. Aborda los principios de restauración, reforma estructural y reconstrucción institucional, como elementos fundamentales en los procesos de rehabilitación, reconstrucción social y recuperación de la confianza institucional.

Palabras clave:

conflicto armado; Colombia; rehabilitación posbélica; paz; enfoque de género; feminismo; participación

52 Este escrito es un resumen de ponencia.

53 Estudiante de Derecho de la Universidad Libre, partícipe del semillero de investigación Rehabilitación posbélica y justicia transicional, financiado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas, de la Facultad de Derecho, de la Universidad Libre.

Correo electrónico: julianacas.angel@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6120-3416

Abstract

The paper addresses post-war rehabilitation and its implications in peace-building processes, emphasizing the role of feminist organizations and the difficulties faced by women victims of the armed conflict in addressing post-war rehabilitation processes. The principles of restoration, structural reform and institutional reconstruction are addressed as fundamental elements in the processes of rehabilitation, social reconstruction and recovery of institutional confidence.

Keywords:

armed conflict; Colombia; post-war rehabilitation; peace; gender approach; feminism; participation

Introducción

Esta ponencia se centra en esclarecer el significado de los términos “rehabilitación posbélica” y sus implicaciones en los procesos de construcción de paz, en el contexto colombiano posterior al Acuerdo Final de 2016.

Se encamina esta investigación hacia el reconocimiento de las mujeres como víctimas, a entender por qué los procesos de rehabilitación posbélica para mujeres víctimas del conflicto resultan más difíciles de efectuar y a establecer cuál es la labor de las organizaciones feministas en la inclusión del enfoque de género en la construcción de paz en el posconflicto armado colombiano.

Se pretende reconocer la rehabilitación posbélica como factor esencial en la transición a la paz desde el enfoque de género; para esto se retoman los principios expuestos por Krishna Kumar, en los que recalca la importancia de la rehabilitación, que requiere de tres elementos interrelacionados: la restauración, la reforma estructural y la reconstrucción de instituciones, lo que significa sentar unas bases que permitan la reconstrucción de una sociedad, y que esta retome la confianza en las instituciones políticas.

A partir de allí se pueden determinar cuáles son los requerimientos de la transición a la paz, de la mano de la rehabilitación

posbélica; en este sentido, es relevante adentrarse en el rol de la mujer en los procesos de paz, para lo cual se retoma el Auto 092 de 2008, de la Corte Constitucional, en el cual establece diez riesgos de género a los cuales se exponen las mujeres en este contexto; aunque ya es claro que las mujeres se han visto afectadas en el contexto del conflicto armado, resulta necesario retomarlo para analizarlo. Este Auto retoma toda la violencia sistematizada a la que se han expuesto las mujeres, como la violencia sexual, el reclutamiento forzado propio y de sus hijos, el asesinato de su proveedor económico, el desplazamiento y la exclusión por condición de vulnerabilidad, con mayor acento en las mujeres indígenas, campesinas y afrodescendientes.

Para entender esta condición de las mujeres en el conflicto armado es importante revisar el Registro Único de Víctimas, que en el año 2017 reconoció que las mujeres representaban el 49,63 % de las víctimas que dejaba el conflicto armado. En un ejercicio básico de análisis se evidencia que los factores por los cuales las mujeres son reconocidas como víctimas deberían categorizarse también como sujetos fundamentales en los procesos de diálogo y construcción de paz, sin embargo, este precepto no aplica en el caso colombiano y por el contrario las mujeres no han participado en los diálogos y se les ha considerado como inferiores.

Metodología

Este estudio se desarrolla mediante la técnica de análisis documental, usa fuentes como investigaciones, a saber, feministas sobre el rol de las mujeres en los procesos de construcción de paz, tesis sobre rehabilitación posbélica y análisis del rol de la mujer en las negociaciones de paz del Gobierno colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Así mismo, consulta declaraciones de organizaciones feministas sobre la importancia del enfoque de género y la inclusión de la mujer, y, finalmente, algunas disposiciones normativas nacionales e internacionales sobre el mismo punto.

Rehabilitación posbélica

En cuanto a la significación de los términos “rehabilitación posbélica”, retomamos los preceptos expuestos por Krishna Kumar en

su libro *Rebuilding societies after civil war*, en el cual recalca la importancia de la rehabilitación luego de los tiempos de conflicto armado, que requiere de tres elementos interrelacionados (Romeva, 2002): 1) restauración; 2) reforma estructural, y 3) construcción de instituciones garantes.

Esto significa sentar unas bases eficaces y funcionales que permitan la reconstrucción de una sociedad que ha vivido sin confianza en las instituciones políticas, producto de los enfrentamientos bélicos que constituyeron parte de su cotidianidad por largos periodos de tiempo. A su vez, implica nuevos desarrollos que antes del conflicto no tuvieron lugar, permitiendo así “transformar el contexto y el marco de relaciones (actual) para que ambos sean oportunidades de paz” (Romeva, 2002).

A partir de este punto es posible esclarecer cuáles son, entonces, los requerimientos para lograr un proceso de construcción de paz de la mano de la rehabilitación posbélica en contexto con enfoque de género.

El rol de las mujeres en los procesos de paz

Aunque es clara la afeción que sufren las mujeres en el marco del conflicto armado, es necesario retomar el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional y los diez riesgos de género a los que se exponen las mujeres en este contexto, y que según una visión pragmática generalizada aplica a todos los entornos de violencia sistemática a los que se ven involucradas las mujeres. Entre las cuales es posible resaltar los siguientes:

1. Violencia sexual.
2. Explotación o esclavización para ejercer roles considerados femeninos.
3. Reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley.
4. Asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social.
5. Condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

En un ejercicio básico de análisis, en el que estos son los factores por los cuales las mujeres son reconocidas como víctimas, también deberían categorizarlas como sujetos fundamentales en los procesos de diálogo y construcción de paz. Sin embargo, este precepto no suele aplicarse en el caso colombiano y, por el contrario, ellas han sido invisibilizadas como sujetos menores en este contexto.

La minimización del rol de la mujer suele sustentarse en la costumbre y la conciencia práctica que acerca a este grupo sectorial a la paz bajo dos preceptos (Villemas, 2010): seres naturalmente pacíficos (generalización machista) y la maternidad (como rol de género, no como experiencia personal).

La maternidad, según Ibarra (2009), debe ser entendida como pasar del mero hecho biológico al sociológico, que implica la construcción de nuevas relaciones sociales, es decir, formar seres humanos preparados para la adopción y vivencia de un entorno de paz.

Estos dos enfoques que las acercan a la paz no resultan efectivos, en la medida en que olvidan los tres preceptos de rehabilitación posbélica, puesto que no hay garantías de integración de mujeres víctimas del conflicto, ni reformas estructurales que permitan el desarrollo de un proceso de construcción de paz basado en la pluriparticipación de actores y la reparación integral.

Esta reparación debe incluir un requisito que muchas veces ha sido ignorado por los entes gubernamentales o que no ha sido considerado primordial en las agendas, el cuerpo femenino, que ha sido violentado en innumerables ocasiones, considerado como botín o arma de guerra, cosificándolo y eliminando su esencia (Ibarra, 2009), transitando así de la mera violencia sexual a un proceso de desapropiación corporal.

La inclusión de las mujeres en los procesos de construcción de paz debe darse no solo bajo la idea de la reconstrucción de los roles de género, sino implicar imperativamente el empoderamiento de las mujeres, tanto de su identidad como de su cuerpo, así como la participación política y social de ellas y sus colectivas feministas, que induzcan a que sean reconocidos los requerimientos en los procesos de rehabilitación posbélica.

El término colectiva

Se usa el término colectiva como de género femenino, no solo porque reúne a mujeres y sus causas de lucha, su empoderamiento y reconocimiento, sino porque también, como lo explicó John Austin, los actos del habla no solo transmiten información, sino que se expresan con un propósito específico (ilocucionario) y con la intención de generar un efecto en el interlocutor (perlocucionario); en este caso, se refiere a la labor exclusiva de las mujeres, por y para ellas, y su lucha contra los paradigmas y las formas patriarcales implantadas históricamente en la sociedad.

El caso colombiano

En el caso específico de Colombia, cuando se instauró la mesa de diálogo en La Habana, de acuerdo con la Resolución 339 de 2012, se presentaron como voceros del Gobierno a diez representantes, todos hombres, lo que reforzó la idea de que los procesos de paz están diseñados y tienen lugar siguiendo dinámicas de género, según la cual la guerra es cosa de hombres, minimizando el rol de la mujer, e incluso determinando que hombres y mujeres juegan diferentes papeles en las situaciones del posconflicto armado.

Frente a esto se presentaron dos fenómenos fundamentales en la representación de la labor de los movimientos y organizaciones feministas, el primero, con la presentación del manifiesto “La paz sin las mujeres ¡no va!”, en el que se expuso “la necesidad de que las mujeres asumieron un rol protagónico en las negociaciones que se estaban dando entre el Gobierno y las FARC-EP” (Mujeres por la Paz, 2012). Y el segundo, la realización de la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, producto de la asociación de varias organizaciones feministas, la cual contó con el apoyo de la ONU y sirvió como mecanismo de presión para incluir dos mujeres en la mesa de diálogos y la posterior creación de la Subcomisión de Género.

No obstante, la inclusión de disposiciones relativas al enfoque de género en el Acuerdo Final, que resultaron innovadoras, no han sido efectivas, puesto que según el Informe del secretario general de Mujeres, paz y seguridad (2019), desde junio de 2018, el 51 % de dichas disposiciones no se habían aplicado aún, además, el resto se estaba implementando a menor ritmo en comparación con otras del mismo Acuerdo (ONU Mujeres, 2019).

La necesidad de incluir temas de género e igualdad en las agendas de paz responden al cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad y justicia, y a las garantías de negociaciones democráticas (Villemas, 2010). Además, fomentan la integración de las mujeres como agentes de paz, ayudan a avanzar en materia de igualdad de género, y también su participación beneficia a la población en general, por la diversificación de intereses que proporcionan una paz más estable y duradera (Soler, 2019).

Estos ideales fueron reforzados por la Resolución 1325 (2000) y reconfirmados por la Resolución 2242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2015), las cuales instan a los Estados “a velar porque aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos”.

Avances en la inclusión de mujeres en los procesos de construcción de paz

Un momento en el que fue clara la inclusión de las mujeres en el proceso de paz sucedió en el año 2014, cuando la Mesa de Conversaciones abrió un espacio para recibir a delegaciones de sobrevivientes del conflicto armado, con 36 mujeres que representaron a más del 60 % de los participantes. Con ellas se visibilizaron los testimonios de las violaciones de sus derechos, incluida la violencia sexual y el desplazamiento, y las distintas maneras con las que la guerra afectó sus vidas y las de sus comunidades (ONU Mujeres, 2015), “reconociendo que este proceso presentaba una oportunidad histórica para dar a conocer y atender las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres en el ejercicio de sus derechos, las organizaciones de mujeres dieron pasos decididos para aumentar su participación” (ONU Mujeres, 2015).

Esto refuerza la idea de que las organizaciones y colectivas feministas desempeñan labores de cabildeo, en la medida en que influyen en la implementación de políticas públicas y producciones legislativas con enfoque de género, y así mismo como veedoras de dichas medidas.

Por otro lado, la presencia e inclusión de las mujeres ha venido en aumento, por ejemplo, mediante la ocupación de puestos de liderazgo, incluido la presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el de dirección de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (ONU Mujeres, 2019).

De igual manera, la inclusión de las mujeres sigue creciendo, representan el 54,9 % de quienes integran la JEP y el 45,45 % de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (ONU Mujeres, 2019).

Para finalizar, se observa que en el país existen centenares de organizaciones feministas encaminadas a la rehabilitación posbélica, dentro de las cuales resaltan Ruta Pacífica de las Mujeres, Colectiva de Acción y Pensamiento - Mujeres, Paz y Seguridad, y la Red Nacional de Mujeres, entre otras, las cuales han impulsado la creación de mecanismos de solidaridad para mujeres víctimas, así como la implementación de plataformas que propicien su recuperación física y emocional, y recibir una preparación acorde en su labor de sujetos políticos fundamentales.

A pesar de que dichas organizaciones funcionan como unidades distintas, convergen sobre un mismo fin,

[...] la garantía, promoción y defensa de los derechos de las mujeres en Colombia, [...] centrado en tres ejes específicos: reconocimiento de las mujeres como agentes fundamentales de cambio, construcción de ciudadanía e identidad de las mujeres, y participación de las mujeres en procesos y construcción de paz. (Red Nacional de Mujeres, 2018)

Conclusiones

1. No se puede entender la reconstrucción igual que la rehabilitación posbélica, puesto que la segunda implica la reestructuración de instituciones sociales y políticas como formas garantes de reparación integral y participación (en este caso, de mujeres).
2. La inclusión de las mujeres en la construcción de paz se enmarca, inicialmente, en concepciones machistas articuladas con roles de género, a saber, pasividad y maternidad.

3. En la medida en que las mujeres sean consideradas actores menores en los procesos de construcción de la paz, impidiendo su empoderamiento, reconocimiento y participación en diálogos y formulación de políticas públicas, la rehabilitación posbélica femenina no será posible.
4. La inclusión de las mujeres en el posconflicto armado favorece la construcción de una paz estable y duradera producto de diálogos integrales y democráticos.
5. La falta de protección del Estado y sus instituciones obligan que la labor de las organizaciones feministas juegue un papel fundamental en el posconflicto armado.
6. Los nuevos modelos sociales deben involucrar a todos los actores del conflicto armado, incluidas las mujeres que ya han sido reconocidas como víctimas, pero cuya participación se ha visto limitada.
7. El Acuerdo Final de Paz firmado en Colombia resultó innovador por sus nuevas disposiciones con enfoque de género, que aunque positivas no han resultado eficaces, pues su implementación se ha retrasado.
8. El accionar de las organizaciones feministas garantiza la rehabilitación posbélica mediante procesos de construcción de identidad y favorecimiento de la participación en esferas sociales, políticas y culturales.

Bibliografía

- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (2008, 14 de abril). *Auto No. 092*. [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].
- Fernández, D. y González, M. (2018, 18 de diciembre). La paz sin las mujeres ¡no va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 121 (abril de 2019). <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.1138>
- Ibarra, M. (2009). *Mujeres y cultura de paz en Colombia, Víctimas invisibles, conflicto armado y resistencia civil en Colombia*. Huygens Editorial.
- Kumar, K. (1997). *Rebuilding societies after civil war. Critical Roles for International Assistance*. Lynne Rienner Publishers
- Romeva, R. (2002). *Rehabilitación posbélica y construcción de la paz, el caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina*

[Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5215/rrr1de3.pdfsequence=1&isAllowed=y>

Villellas, M. (2010). *La participación de las mujeres en los procesos de paz. Las otras mesas*. Institut Català Internacional per la Pau. http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/workingpapers/arxiu/wp10_5_cast.pdf

Mujeres por la Paz. (2012, 4 de diciembre). *La paz sin las mujeres ¡no va! Manifiesto de Mujeres por la paz*. <http://www.rutapacific.org.co/agenda-de-paz/178-la-paz-sin-las-mujeres-no-va-manifiesto-de-mujeres-por-la-paz>

ONU Mujeres. (2019, octubre). *Hechos y cifras: paz y seguridad*. https://www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures#_Notes



Política y territorio, dos retos fundamentales en la construcción de paz en Colombia⁵⁴

Beymar Sneider Cuevas Ulloa⁵⁵
Karen Dayana Parra López⁵⁶

Resumen

Desde un contexto histórico, esta ponencia abarca los desafíos de Colombia en la construcción de la paz, aborda desde el periodo de La Violencia, las economías ilegales, los intentos de procesos de paz, la seguridad democrática y hasta el Acuerdo Final de La Habana, negociado y firmado con el propósito de contribuir a la consolidación de una paz efectiva con enfoque territorial y garantías a todos los actores firmantes en materia de seguridad y procesos productivos en las comunidades, mediante planes efectivos de estabilización y reivindicación de derechos,

54 Este escrito es un resumen de ponencia.

55 Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, de la UMNG.
Correo electrónico: uo9o1938@unimilitar.edu.co

56 Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, de la UMNG.
Correo electrónico: parra.karen1806@gmail.com

y garantías de participación política, para que la sociedad sea el eje del desarrollo nacional.

Palabras clave:

territorio; paz; conflicto; actor; política

Abstract

From a historical context, the paper covers Colombia's challenges in peace building, addressing the period of violence, illegal economies, attempts at peace processes, democratic security and finally the Havana Agreement, established with the purpose of contributing to the consolidation of an effective peace with a territorial approach, which will provide guarantees to all signatory actors in terms of security and productive processes in the communities, through effective plans for stabilization and vindication of rights, and guarantees of political participation, so that society is the axis of national development.

Keywords:

territory; peace; conflict; actor; policy

Introducción

La construcción de paz en Colombia es un fenómeno que abarca a todos los componentes y actores de la sociedad, por lo tanto, uno de los escenarios más importantes en los que se ha desarrollado y ha sido determinante la generación, desarrollo y desenlace de los conflictos, es el contexto político, debido a que sus comportamientos ideológicos y prácticos han dado la pauta para la conducta de los demás sectores del territorio nacional.

Para entender las transiciones políticas en los contextos de conflicto y paz es necesario tener claro el contexto histórico en el que se evidencien las diferentes posturas y evoluciones de conceptos por parte de los actores y cómo los mismos han sido eje fundamental y partícipes de la naturaleza de estas manifestaciones, tanto en los diferentes conflictos como en los escenarios

que han dado esperanza a la paz. A su vez, es fundamental analizar la contribución de los conceptos de participación y doctrina para la generación de posturas políticas, que se manifiestan en todas las esferas de la sociedad.

Otro tema principal en la creación, desarrollo y consolidación de una paz efectiva es el enfoque territorial, es allí donde se gestan todas las actividades referentes a la aplicación de la paz, como un contexto transversal en las comunidades, que permitirán mitigar los efectos y repeticiones de los sucesos de conflicto.

Para entender la paz territorial es relevante adoptar el concepto con una postura crítica y diferencial de cada actor y mostrar así la necesidad de una transversalidad práctica que conlleve a una evolución efectiva de los entornos comunitarios. También es importante introducir el término de “estabilización” en la creación de planes efectivos para la construcción de la paz a nivel territorial; lo anterior, permite abordar de una manera eficaz las realidades y desafíos, y conecta los imaginarios morales y geográficos.

Metodología

Esta ponencia se desarrolla bajo un concepto metodológico de reflexión, mediante el análisis de contextos históricos; el comportamiento de los actores es evaluado de manera cualitativa, cuantitativa y transversal, con la aplicación también de enfoques críticos de los sucesos de análisis, para dar una explicación descriptiva y propositiva de la naturaleza de los fenómenos en cuestión. A partir del análisis descriptivo y crítico se espera crear bases teórico-prácticas que contribuyan a la creación de modelos eficaces de construcción de paz.

Esta ponencia se desenvuelve mediante tres preguntas: ¿cuál es el papel del escenario político en el posconflicto y la construcción de la paz?, ¿qué es la paz territorial y cuál es su impacto? y ¿cuáles son los retos en el escenario político y territorial para la construcción efectiva de la paz?

Resultados

El análisis de la transformación política toma como punto de partida la mitad del siglo xx hasta la actualidad. En la década de los

sesenta, Colombia atravesaba una profunda crisis de gobernabilidad y violencia, por un enfrentamiento directo entre conservadores y liberales, lo que motivó una desestabilización en gobernanza y gobernabilidad en el territorio, que llevó a optar por la alternativa del Frente Nacional, entendido como un acuerdo entre elites para manejar la administración pública nacional.

La Comisión Especial de Rehabilitación, similar a la Comisión Especial para la Paz, buscó desarrollar un programa de titulación de tierras, abrir bolsas de empleo y otorgar préstamos a los campesinos, también se configuró una institución similar a la Comisión de la Verdad, para conseguir veinte mil testimonios del proceso; todo esto conllevó a una paz estable; sin embargo, el fracaso del proceso y la no inclusión de una división territorial adecuada dio como resultado el surgimiento de guerrillas y autodefensas campesinas, por las carencias en cuanto a garantías de derechos y la ineffectividad del proceso. De esta forma se evidencia que el conflicto armado ha vivido transformaciones y evoluciones, y ha generado sesgos ideológicos hacia el campesinado.

Hacia los años sesenta y setenta se dieron procesos de complejización del conflicto; se sumó el problema de las drogas ilícitas y el narcotráfico, lo que originó una escalada del mismo, en la que las estructuras ideológicas fueron permeadas por una economía criminal que los dotó de poder, pero ocasionó el deterioro en la ruralidad.

En los años ochenta aumentó la desigualdad entre la ciudad y el campo; para entonces, las estructuras criminales habían ganado notable poder y lograron incluirse en la política. El Gobierno de Virgilio Barco representó una esperanza, una alternativa que luego se transformó y solidificó con el Gobierno de César Gaviria, con un convenio con el Movimiento 19 de abril (M-19), lo que abrió el espacio político. De esta forma, la necesidad de paz obligó a que el escenario político buscara alternativas de solución.

En 1991 tuvo lugar la Asamblea Constituyente, con la que se evidencia una real transformación política, se desliga la política de los dos partidos tradicionales y entran al escenario fuerzas alternativas para redactar una nueva Carta constitucional. Después del cambio se evidenció que, a pesar de la desmovilización

del M-19, las demás guerrillas se fortalecieron, lo que generó un conflicto armado descontrolado y generalizado.

Durante el Gobierno de Andrés Pastrana hubo un intento de negociar un proceso de paz para disminuir el conflicto entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) mediante un consenso dialogado, sin embargo, la negativa a cesar la violencia conllevó al fracaso del proceso. Durante el mandato de Álvaro Uribe, en el contexto internacional estaba en auge el asunto del terrorismo, que le propició el escenario para buscar alianzas efectivas en pro de recuperar la seguridad y promover la militarización del país, en principio con el propósito de estabilizar el territorio, para posteriormente institucionalizar este tipo de actividades como pilares de la Seguridad Democrática y una política de Estado.

Durante el mandato de Juan Manuel Santos se logró un Acuerdo con las FARC, como consecuencia de un diálogo que concluyó en el año 2016. Este dio paso a una reforma social integral, con el territorio como factor central. A partir del 2016, el espectro político se vio afectado por las diferencias entre defensores y detractores del Acuerdo, y por la incursión de las FARC en el espacio político, más aún a partir de la victoria del “no” en el plebiscito.

Los retos para el escenario político incluyen la creación de un sistema político en el que se pueda dar un paso efectivo hacia la paz y disminuir la polarización. Respecto a la paz territorial, entra a la coyuntura nacional en el 2014, tras la búsqueda de alternativas para los territorios, estabilidad en materia de seguridad, reivindicación de derechos y otorgamiento de garantías para la participación comunitaria. En este escenario se propendió por establecer un concepto general intrínseco de la paz que permitiera una transformación territorial real, además de preservar la vida de la comunidad y sus líderes.

Conclusiones

Este análisis permite determinar la necesidad de que el Gobierno actual genere una línea de acción rápida y efectiva para controlar la crisis de violencia estructural y segmentada en el territorio, en donde se aborden las condiciones de los firmantes del Acuerdo, de los líderes sociales y de quienes hacen parte del territorio. Así

mismo, es necesario que la paz territorial se incluya en la política estatal y en las prioridades del posconflicto, para lograr que las comunidades sean un motor impulsor del país.

Bibliografía

- Baum, M. (2019, 27 de junio). *La paz territorial en Colombia: No es sólo una cuestión rural* [blog]. Blog Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). <https://blog.prif.org/2019/06/27/la-paz-territorial-en-colombia-no-es-solo-una-cuestion-rural/>
- Dudouet, V. y Lundström, S. (2017). *Transiciones políticas para el posconflicto ¿De procesos participativos a resultados incluyentes en materia de construcción de Estado y gobernanza?* https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/IPS_Synthesis_ES_web.pdf
- Dudouet, V., Lundström, S. y Planta, K. (2012). *De combatientes a constructores de paz. Una defensa de las transiciones incluyentes, participativas y holísticas hacia la seguridad.* https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Policy_Reports/PolicyPaper_dudouetet_al_spanish.pdf
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). *La estabilización en la fase de transición.* <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1706>
- González, Á. (2016). *¿Qué es la paz territorial?* <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0505/articulo04.html>
- González, F. (2016). *¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición.* *Revista Controversia* [en línea]. https://revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=406&path%5B%5D=pdf_184
- Indepaz. (2013). *Los procesos de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991.* *Indepaz* [en línea]. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Los_proceso_de_paz_con_el_M19-EPL-Quint%C3%ADn-Lame-1989-1991.pdf
- Martínez, H. (2019). *Insistamos en la paz territorial.* *Dejusticia.* <https://www.dejusticia.org/column/insistamos-en-la-paz-territorial/>
- Melamed, J. (2018). *Participación política de las FARC-EP y apertura democrática para la construcción de la paz en*

- Colombia: una aproximación esquemática. *Conicyt*. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-50492018000200086
- Moreno, H. (2018). Colombia: entre pactos de élites y transiciones democráticas. *Revista Unilibre*. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/3250/4563>
- Peña, L. (2019). Paz territorial: conectando imaginación moral e imaginación geográfica. *Instituto Capaz*. <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/11/Documento-de-Trabajo-N6-V3-2.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Estabilización y Paz Territorial*. <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/projects/estabilizacion-y-paz-territorial-.html>
- Ramírez, P. (2002). *Evolución de la política social en la década de los noventa: cambios en la lógica, la intencionalidad y el proceso de hacer la política social*. Universidad de Texas [en línea]. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0007.pdf>
- Rangel, V. (2018). *Proceso de paz entre las FARC y el Estado colombiano en el escenario político-partidista de Colombia de 2012 a 2018*. Redalyc [en línea]. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/364/36457129013/html/index.html>
- Ríos, J. y Gago, E. (2018). *Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia*. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2361>
- Romero, M. (2018). La paz en la transición política. *UN Periódico*. Universidad Nacional de Colombia. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/la-paz-en-la-transicion-politica/>
- Salcedo, L. (2015). *Propuestas de paz territorial desde los movimientos sociales: multiculturalismo, ordenamiento territorial y ejemplos de paz territorial*. FES. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12155.pdf>
- Uribe, M. (2017). *Proceso de Paz y Transición Política: Colombia ¿Quo Vadis?* Política Latinoamericana Contemporánea, 255-304. Researchgate. https://www.researchgate.net/publication/321732159_Proceso_de_paz_y_transicion_politica_Colombia_Quo_Vadis
- Vargas, A. (2004). *El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas*. Nuso. <https://nuso.org/articulo/el-gobierno-de-alvaro-uribe-proyecto-y-resultados-politicas-estrategias-y-doctrinas/>

*Libro de actas del I Congreso Internacional de
Estudios Sociojurídicos: transición a la paz, justicia
y bioética en el siglo XXI. Tomo I, se terminó de
diseñar en marzo de 2024;
se imprimieron 300 ejemplares.*