

– COLECCIÓN ACADEMIA –

**VOLUMEN 2**

*TOMO II*

**ESTUDIOS DE CASO**

---

**VADEMÉCUM**  
*de la Administración*  
**PÚBLICA**

---

*Fredy Villegas J., Christian Sánchez A.,  
María Valero G., Miller Machado M., Crispiniano  
Duarte, Natalia Sanabria, Sandra Polo B., Andrés  
De Zubiría S., Sindy Torres Á., Francisco Taborda O.,  
Diana Sánchez L.*





# VADEMÉCUM DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESTUDIOS DE CASO

VOLUMEN DOS, TOMO DOS

ACADEMIA  
Bogotá D.C. 2021

*María Gabriela Valero Gómez - Miller Machado Mosquera - Fredy Villegas Jaramillo  
- Christian Camilo Sánchez Acosta - Crispianiano Duarte - Natalia Catalina Sanabria  
- Sandra Milena Polo Buitrago - Andrés De Zúbiria Samper - Sindy Torres Álvarez -  
Francisco Taborda Ocampo - Diana Patricia Sánchez Lara.*

## **VADEMÉCUM DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ESTUDIOS DE CASO**

**VOLUMEN DOS, TOMO DOS**



**Escuela Superior de  
Administración Pública**

# VADEMÉCUM DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DEBATES Y PERSPECTIVAS, VOLUMEN DOS, TOMO DOS

© TODOS LOS AUTORES

Primera edición, 2018 ISBN 978-958-48-3111-8 (papel)

ISBN 978-958-609-089-6

obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-086-5

obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director Nacional: *Octavio de Jesús Duque Jiménez*

Coordinación Editorial: *Teresa González Velásquez*

Diseño y diagramación: *Libardo Jiménez López*

Gráficas: *Miguel Andrés Salamanca*

Corrección de estilo: *Andrés Alfonso Zamudio Lozano*

Compiladores: © *Jesús María Molina Giraldo*, © *José Francisco Puello Socarrás*,

© *Yolanda Rodríguez Rincón*

Edición

Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–

Grupo Publicaciones. Calle 44 N°. 53 - 37 Bogotá, D.C.

Colombia, 2021

www.esap.edu.co

---

Catalogación en la publicación *Escuela Superior de Administración Pública*.

Biblioteca *Luis Oswaldo Beltrán Jara*

Vademécum de la administración pública, debates y perspectiva / Yolanda Rodríguez Rincón; Jesús María Molina Giraldo; José Francisco Puello-Socarras; Christian Camilo Sánchez Acosta [et al.] primera edición. – Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2021.

Tomo 2: figuras, fotos, tablas.

244 páginas.

ISBN 978-958-609-091-9 (Tomo 2 electrónico)

ISBN 978-958-609-088-9 (Tomo 2 papel)

1. COLOMBIA- POLÍTICAS PÚBLICAS 2. SALUD MENTAL-POLÍTICAS PÚBLICAS (COLOMBIA) 3. ACUERDOS DE PAZ (COLOMBIA)  
4. DERECHOS HUMANOS-POLÍTICAS PÚBLICAS (COLOMBIA) 5. POSTCONFLICTO (COLOMBIA) 6. ACUERDOS DE PAZ (COLOMBIA)  
I. De Zubiría Samper, Andrés II. Duarte Vega, Crispiniano III. Machado Mosquera, Miller IV. Polo Buitrago, Sandra Milena V. Sanabria, Catalina Natalia VI. Sánchez Acosta, Christian Camilo VII. Sánchez Lara, Diana Patricia VIII. Taborada Ocampo, Francisco IX. Torres Álvarez, Sindy X. Valero Gómez, María Gabriela XI. Villegas Jaramillo, Fredy Antonio

---

**CDD-22: 320.5**

---

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique

*Viene el hombre natural, indignado y fuerte, y derriba la justicia acumulada de los libros, porque no se administra en acuerdos con las necesidades patentes del país. Conocer es resolver. Conocer el país, y gobernarlo conforme al conocimiento es el único modo de librarlo de tiranías. La universidad europea ha de ceder a la universidad americana. La historia de América, de los incas acá, ha de enseñarse al dedillo, aunque no se enseñe la de los arcontes de Grecia. Nuestra Grecia es preferible a la Grecia que no es nuestra. Nos es más necesaria.*

**José Martí, Nuestra América (1891)**

## VADEMÉCUM

*Del latín: **vade** 'ven', 'camina' y **mecum** 'conmigo'.*

*1. m. Libro de poco volumen y de fácil manejo para consulta inmediata de nociones o informaciones fundamentales.*

*2. m. Cartapacio en que los niños llevaban sus libros y papeles a la escuela.*

## AGRADECIMIENTOS

\* \* \*

Agradecemos a los docentes, estudiantes y colegas colaboradores quienes, desde el pregrado y el posgrado de la Escuela Superior de Administración Pública en Bogotá y sus territoriales, han manifestado un permanente y proactivo respaldo para la consecución de este *Vademécum*, especialmente, con la difusión para la segunda convocatoria y el llamado para la presentación de artículos. Al maestro mexicano Omar Guerrero, ícono del estudio sobre *Nuestra Administración* y quien, desde un principio y muy gentilmente, atendió esta convocatoria, concediéndonos la fortuna de contar de forma exclusiva con una de sus reflexiones.

Queremos abrazar a todos los equipos de coordinación de las maestrías en *Administración pública* y en *Derechos Humanos, Gestión para la Transición y Posconflicto* y las lideresas del área de *Internacionalización* de la Escuela. Brindamos esta segunda edición con el colega esapista, profesor José Alfredo López Hernández, iniciador de estas aventuras intelectuales. Reconocemos, igualmente, el aporte que, desde el diseño gráfico, una vez más, realiza Ana Lucía Puello-Socarrás y la confección de la portada del libro, en forma desinteresada y altruista.

## CONTENIDO

<b>PREFACIO</b>	<b>17</b>
-----------------	-----------

### SECTORIALES & TERRITORIALES

<b>LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES</b>	<b>23</b>
--	-----------

La óptica de la Cooperación Interinstitucional  
Fredy A. Villegas Jaramillo

<b>LA PENETRACIÓN ESTATAL COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS TERRITORIAL PARA LA CONSTRUCCION DE PAZ</b>	<b>47</b>
--	-----------

Perspectiva Comparada en San Pablo (Bolívar) y Cabrera  
(Cundinamarca) (2014-2016)

**Christian Camilo Sánchez Acosta**

<b>ARTE Y ARTESANÍA</b>	<b>69</b>
-------------------------	-----------

Sobre el proceso de decisión frente a la Política Municipal de  
Salud Mental y Convivencia Social en Santiago de Cali

**María Gabriela Valero Gómez & Miller Machado Mosquera**

## SUJETOS &amp; PROCESOS

<b>EL DISCURSO SOBRE LA PAZ (ACUERDO) EN GESTACIÓN</b>	<b>87</b>
Balances y Contextos <b>Crispiniano Duarte</b>	
<b>LOS ARCHIVOS: GARANTES DE DERECHOS Y DE PROTECCIÓN A LA MEMORIA COLECTIVA.</b>	<b>103</b>
Análisis Crítico del Discurso en el marco del Posacuerdo en Colombia <b>Natalia Catalina Sanabria</b>	
<b>EL ESTADO COLOMBIANO EN EL POSCONFLICTO</b>	<b>139</b>
El Caso de la Zona de Reserva Campesina del Pato-Balsillas (Caquetá) <b>Sandra Milena Polo Buitrago</b>	
<b>LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ</b>	<b>167</b>
Una lectura desde los Derechos Humanos <b>Andrés De Zubiría Samper</b>	
<b>LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ</b>	<b>185</b>
Tensiones y Desafíos del Enfoque de Género, Derechos de las Mujeres y la Población LGBTI <b>Sindy Torres Álvarez</b>	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS</b>	<b>205</b>
Déficit de garantías para líderes/as y defensores/as <b>Francisco Taborda Ocampo &amp; Diana Sánchez Lara</b>	

## AUTORES

© **Andrés De Zubiría Samper** es Abogado e Historiador, con Postgrado en Cultura de la Paz (Universidad de Barcelona) y Máster en Derecho de las Administraciones Públicas (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid). Profesor de las Maestrías de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

© **Christian Camilo Sánchez-Acosta** es Politólogo de la Universidad Nacional, Candidato a Magister en Administración Pública de la ESAP. Se ha desempeñado como investigador en habilidades comunales de gobierno, áreas protegidas, movimientos juveniles, conflicto y territorio. Actualmente trabaja en el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Vinculado al Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES – OPG) de la ESAP.

© **Crispiniano Duarte** es Docente de la ESAP, Escuela Superior de Administración Pública, Magister en Administración Pública, Doctor en Ciencias Sociales y Humanas - Estudios interdisciplinarios - Disciplina académica. Estudios multidisciplinarios/interdisciplinarios de la Pontificia Universidad Javeriana.

© **Diana Patricia Sánchez Lara** es Comunicadora Social, defensora de derechos humanos. Directora de la Asociación Minga, coordinadora del Programa Somos Defensores, estudiante de la Maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Postconflicto de la ESAP.

© **Edwin Alejandro Buenhombre Moreno** es Doctorante en Educación de la Universidad de Baja California, Especialización en Proyectos de Desarrollo

de la ESAP, con estudios de posgrado sobre “Gestión y Control de Políticas Públicas”, Administrador Público de la ESAP. Docente-investigador de la ESAP. Miembro del grupo investigación sobre Organización, Gerencia y Políticas Públicas (REDES).

© **Francisco Taborda Ocampo** es Abogado, docente e investigador. Coordinador académico de la Maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Postconflicto de la ESAP.

© **Fredy Antonio Villegas Jaramillo**. Administrador de Empresas, Magister en Políticas Públicas, Auditor Interno de Calidad, Servidor Público de Nivel Directivo en Corporación Pública. Excolaborador del grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas Univalle, Investigador social.

© **Jaime Moreno Quijano** es profesor de la ESAP. Investigador ambientalista con estudios en Ciencias económicas, MA en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales.

© **Jairo Díaz Pinzón** es DEA en Ciencias Políticas con énfasis en estudios de América Latina. Universidad Paris III. Sorbonne Nouvelle. Magíster en Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Paris VIII. Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad Paris VIII. Abogado. Profesor universitario e investigador en temas de Gobierno, Políticas Públicas e Historia de la Administración Pública.

© **Jairo Enrique Rodríguez Hernández** es Administrador Público, Economista y Magíster en Economía. Integrante del Grupo Organizaciones, gestión y Políticas Públicas (REDES), Bogotá, Colombia.

© **Jairo Salazar Gallo** es Administrador Público de la ESAP y especialista en Finanzas Públicas.

© **Jesús Molina** es Administrador Público e Historiador. Docente de Carrera e investigador de la ESAP. Magister en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Magister en Psicoanálisis, Subjetividad y Cultura. Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

© **José Francisco Puello Socarrás** es Politólogo, MA en Administración pública y Doctorante en Ciencia Política. Docente e investigador de planta de la ESAP. Director del Subgrupo de Investigación: *Estudios Comunes en Nuestramérica*, suscrito al Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES – OPG) de la Escuela.

© **María Gabriela Valero Gómez** es Psicóloga de la Universidad Central de Venezuela. Estudiante Maestría Políticas Públicas en la Universidad del Valle.

© **Miller Machado Mosquera** es Trabajador Social de la Universidad del Valle. Estudiante Maestría Políticas Públicas de la Universidad del Valle.

© **Natalia Catalina Sanabria** es Administradora Pública. Monitora auxiliar Facultad de Pregrado ESAP. Auxiliar de investigación Memoria y Conflicto Armado en Colombia.

© **Omar Guerrero** es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y Doctor en Administración Pública por la misma Facultad. Investigador numerosas veces galardonado en su actividad profesional. Su campo de estudio comprende temas administrativos, políticos y en administración de justicia, además de una muy extensa obra escrita.

© **Paulo Ricardo Zilio** es Professor e Pesquisador da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Membro do grupo de pesquisa Organização e Práxis Libertadora.

© **Sandra Milena Polo Hidalgo** es Licenciada en Ciencias Sociales. Magíster en Historia de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

© **Sindy Torres Álvarez** es Administradora Pública, Especialista en Derecho Público. Magister en Desarrollo Educativo y Social. Asesora en derechos de las mujeres, enfoque de género, enfoques diferenciales para políticas sociales e implementación del Acuerdo Final de Paz.

© **Yolanda Rodríguez Rincón** es filósofa, Master-DEA en Ciencia política, Maestría en Análisis de Problemas Políticos Contemporáneos, candidata a doctora en Estudios Políticos. Docente Universitaria, Miembro de la Red Colombiana de Estudios Marxistas, del Grupo de Memoria, grupo, del Grupo de investigación REDES-ESAP y del grupo Presidencialismo y Participación-UNAL.

© **William-Guillermo Jiménez** es Posdoctor en Derecho, PhD en Ciencias Políticas (Universidad de Santiago de Compostela); Abogado, Administrador Público (ESAP), Especialista en Planificación y Administración del desarrollo Regional y Especialista en Derecho Administrativo. Profesor Titular Escuela Superior de Administración Pública.

© **Wilson Ladino Orjuela** es Doctor en Gobierno y Administración Pública. Máster en Sociología y Sociólogo de la UNAL. Profesor Asociado de la ESAP. Territorial Siete (Bolívar, Córdoba, Sucre, San Andrés y Providencia).

## PREFACIO

Esta segunda versión del *Vademécum de la Administración Pública* presenta veintiún contribuciones ante la comunidad intelectual y universitaria. La impronta que identifica los escritos, más allá de la diversidad de los temas, los enfoques y los tópicos, es su firme disposición para continuar reflexionando *sobre, desde y para* la Administración pública. En su conjunto, estas contribuciones pretenden actualizar la utopía real de reconstruir –y, quizás, más importante aún, activar– lo que podría denominarse una apuesta teórica, práctica, epistémica, en últimas, al fin y al cabo, una esperanza política renovada: *Nuestra Administración (pública y comunal)*.

Al parafrasear y retomar la popular designación con la cual José Martí rebautizó (desde abajo y desde adentro) al subcontinente latinoamericano y caribeño en el poema *Nuestra América*, sentimos que –tal y como lo hemos consignado al principio de este *Vademécum*– *NuestrAdministración* sería el proyecto unificador (implícito o explícito pero, en todo caso: lícito), a través del cual navega esta compilación. Incluso, más allá, despliega sus *debates y perspectivas*. En la Administración pública del nuevo milenio, pensamos, la Escuela euroamericana –aún entrapada en la enseñanza convencional, cada vez más obtusa, cada vez menos relevante o pertinente para los desafíos que enfrentamos en el futuro inmediato–, tarde que temprano, tendrá que ceder ante la Escuela colombiana y nuestraamericana. *NuestrAdministración* entonces ha de construirse y “enseñarse al dedillo” porque, como insiste el Apóstol cubano: *Nos es más necesaria*. Bajo esta traza, los escritos que aquí exhibimos deben y pueden ser una poderosa luz de guías.

El *Vademécum* Número Dos está dividido en Tomo I y Tomo II. El primer tomo consta de las partes tituladas *Pensamiento Administrativo* y *Debates contemporáneos en Administración Pública*.

*Pensamiento Administrativo* contiene seis artículos sobre pensadores históricos de/sobre la Administración pública. Inicia con textos de Jairo Díaz, Wilson Ladino y Omar Guerrero, autores que reivindicaron a pensadores de *Nuestra Administración* pública: los colombianos Cerbeleon Pinzon y Darío Mesa, y el chileno Hermógenes Pérez de Arce, respectivamente. Mientras tanto, la sección se completa con los análisis sobre figuras clásicas de/para la Administración pública como Charles-Jean Baptiste Bonnin y Antonio Gramsci, aportes realizados por Jesús Molina y Yolanda Rodríguez. José Francisco Puello-Socarrás realiza un examen crítico sobre las desviaciones sociohistóricas presentes en Hannah Arendt, autora recurrida en la enseñanza público-administrativa.

*Debates contemporáneos en la Administración pública* resume el tono de las reflexiones que componen los ocho artículos siguientes contenidos en la Segunda parte. Tanto la relación entre la Administración pública y el Neoliberalismo (un artículo escrito en portugués de Paulo Ricardo Zilio Abdala & José Francisco Puello-Socarrás con el propósito de familiarizar al público lector con el otro idioma en que se nombra *Nuestamérica*) como la pregunta asociada al análisis de Jaime Moreno Quijano para el caso ambiental en Colombia: ¿Una Nueva Gestión Pública en función del mercado? inauguran este grupo de ensayos.

Las Tendencias de la innovación desde el enfoque de redes de política pública de Edwin Alejandro Buenhombre, y la investigación sobre el estado de los saberes y conocimientos en las praxis asesoras y consultoras dentro de la administración pública colombiana de Jairo Enrique Rodríguez figuran como antesala para los aportes que se concentran en las políticas públicas y su implementación, sección que se complementa con el estudio sobre las bases y la evolución de la Política de Salud colombiana de Elsy Luz Barrera. Cierra William Guillermo Jiménez con un análisis a través de un estudio sólido de la vigencia en la administración de personal contemporánea de los principios del mérito y la carrera administrativa.

El Tomo II se ocupa, entre las miradas *sectoriales* y *territoriales*, de la implementación de políticas desde las lógicas de la Cooperación Interinstitucional (Fredy Villegas); nuevas incursiones teóricas como la noción de Penetración estatal en tanto una herramienta para análisis comparativo (Christian Camilo Sánchez) y el proceso de decisión en la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social en Cali (María Gabriela Valero Gómez & Miller Machado Mosquera) complementan este momento de las discusiones.

Finalmente, *Sujetos & Procesos* gira en esta oportunidad alrededor de *La Paz estable y duradera* y propone seis aportes de crucial actualidad. Cris-

piniano Duarte realiza un balance sobre el discurso del Acuerdo de paz y la Paz en gestación; Natalia Catalina Sanabria incursiona críticamente en los Archivos como garantes de derechos y la protección a la memoria colectiva en el posacuerdo, mientras que Sandra Milena Polo Buitrago lo hace a través del caso de la Zona de Reserva Campesina del Pato-Balsillas, Caquetá, explorando las singularidades del Estado colombiano del posconflicto. Los papeles de Andrés De Zubiría Samper, por un lado, y Sindy Torres Álvarez, por el otro, se concentran en la implementación del Acuerdo Final de Paz. De Zubiría Samper, a partir de una lectura desde los Derechos Humanos; y Torres, a través de las tensiones y los desafíos del Enfoque de Género, los Derechos de las Mujeres y la Población LGBTI. Esta sección dedicada al posacuerdo, el posconflicto y las esperanzas que aún persisten e inciten por la Paz estable y duradera en Colombia, se cierra con la reflexión en torno a las Políticas públicas en derechos humanos y los déficits de garantías para líderes/as y defensores/as escrito a cuatro manos por Francisco Taborda Ocampo & Diana Patricia Sánchez Lara.

*Ven, Camina con Nosotros.*

Los compiladores

Bogotá, D.C., 2020,

en el cuarto año de la implementación del proceso de Paz..

## **SECTORIALES & TERRITORIALES**

# LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES

LA ÓPTICA DE LA COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

**Fredy A. Villegas Jaramillo**

## RESUMEN

Este artículo tiene su origen en una investigación realizada para análisis de la implementación de una política pública territorial a partir de las condicionantes de la cooperación interinstitucional, según Weiss (1987), es decir, acerca de los factores que motivan los intereses institucionales de la estructura organizativa a cooperar interinstitucionalmente, la disponibilidad de recursos en la estructura organizativa sobre la cual está soportada la ejecución de la política pública y los elementos que integran la capacidad institucional, todo a partir de la pregunta de investigación ¿Cómo operaron las condicionantes de la cooperación interinstitucional en la implementación de la política pública de convivencia familiar en Santiago de Cali?

El estudio se realizó a partir de una perspectiva transdisciplinar para comprender el problema de investigación referido a la implementación de las políticas públicas, visto con los lentes del fenómeno de la coordinación y la cooperación interinstitucional. Específicamente, se combinaron epistemologías desde las ciencias de la organización y la ciencia política, para abordar un problema tan complejo y cuya magnitud es de carácter supranacional.

**Palabras claves:** cooperación interinstitucional; capacidad institucional; intereses institucionales; implementación.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo sintetiza los resultados de estudio realizado por el suscrito para el período 2012-2014: con este ejercicio académico se tuvo como objetivo comprobar que la implementación de las políticas públicas ejecutadas, – caso objeto de estudio- en Santiago de Cali como ente territorial, desconocieron en su ejecución las condicionantes de la cooperación interinstitucional, además que la estructura organizativa sobre las cuales quedó establecido que su operatividad en la ejecución no era la más efectiva y no atendía a lo que de forma vehemente plantea (Menzel (1981, 1983), citado por O’Toole (1993, p. 438).

En las condicionantes analizadas la capacidad institucional se examinó en lo administrativo y lo político Rosas (2008, p. 12); la disponibilidad de recursos desde su optimizado uso, oportunidad y suficiencia, al igual que desde la elaboración y ejecución de presupuestos públicos en los entes territoriales y, finalmente los intereses institucionales desde componentes organizacionales como la misión y la visión de las agencias públicas comprometidas con la implementación Weiss (1987), en su artículo *“Pathways to cooperation among public agencies”*, todo lo anterior a partir de la pregunta de investigación acerca de ¿Cómo operaron las condicionantes de la cooperación interinstitucional en la implementación de la política pública de convivencia familiar en Santiago de Cali?

Como batería metodológica principal se empleó un enfoque cualitativo valiéndose como estrategia de investigación de un estudio de caso explicativo (Yin, 1989; Gret y Friedlander, 2001, pp. 3-8) –relación causa y efecto– de tipo implementación de programa y que está soportado básicamente en cómo está planteada la pregunta de investigación. Como métodos de recolección de información se usó la entrevista semiestructurada y el análisis documental. Como técnica para el procesamiento de los datos, el software Atlas TI, con el fin de superar el sesgo interno y las posibles fallas metodológicas del método, para de esta manera aumentar la validez y la consistencia de los hallazgos. Se verificó la validez de los hallazgos a través del método de teorización mapa causal de Langley, A. (1999), todo ese instrumental metodológico aplicado desde la óptica del fenómeno de la cooperación interinstitucional (Lang, 2002), y a partir de la Teoría del Régimen (Stoker, 1993), usando como marco de análisis la implementación de políticas públicas.

Adicionalmente se consideró el estilo de gobierno que primaba para ese momento en los planes de desarrollo territoriales. Como factor espacial, se tuvo en cuenta a las entidades del sector público que conformaban la

estructura organizativa responsable de la ejecución de la política pública y una población representada en el funcionariado público responsable de la implementación.

Este estudio se convierte en una herramienta vital en la agenda de las burocracias que lideran las agencias públicas encargadas de la ejecución de políticas públicas, así como también un instrumento de gestión y análisis para *think tanks*, grupos de investigación y pares académicos.

Adicionalmente, el aporte científico que hace este estudio está representado en la necesidad que queda planteada de explorar tres conceptos: uno, el de los imaginarios de los implementadores de política pública y observar cómo este fenómeno afecta la intersectorialidad y cooperación; dos la caracterización de la cultura política frente a la cultura administrativa que opera en la administración pública frente a la implementación de políticas públicas y tres, la posibilidad de realizar una mirada del fenómeno desde lo hermenéutico cuyo alcance este dado en hacer un análisis de divergencia entre lo descriptivo, lo normativo y lo prescriptivo.

Las conclusiones de este estudio están diseñadas a partir de tres perspectivas: a) desde el punto de vista teórico conceptual; b) desde lo metodológico; y c) desde los hallazgos, teniendo en cuenta las condicionantes de la cooperación interinstitucional.

Finalmente, la estructura de este artículo está integrado desde su título y autor, por el resumen, introducción, desarrollo las conclusiones y las referencias utilizadas (Comité Editorial, 2006).

## **EL PROBLEMA: ANTECEDENTES, CONDICIONANTES Y MIRADA TEÓRICA**

En esta sección del artículo se describe de forma concisa las condicionantes, momentos de la investigación, antecedentes del caso de estudio, perspectiva del problema, se complementa la metodología utilizada, estado del arte y se deja enunciada la mirada teórica con que se abordó el estudio, así como la relación de hallazgos.

La concepción epistemológica de la cooperación interinstitucional está delimitada por tres líneas de análisis que son las condicionantes, las relaciones y las determinantes (Schermerhorn, 1975; Weiss, 1987), cada una de ellas, cuenta con unos elementos en su composición que corresponden a

objetivos diferentes. Al respecto, este estudio centro su enfoque en revisar, determinar y establecer cómo operaron los elementos que integran las condicionantes de la cooperación.

Desde el lente de Weiss, el modelo adopta la perspectiva de la agencia local frente a la opción para cooperar con los demás bajo tres condicionantes: 1) el establecimiento de intereses institucionales de las partes interesadas; 2) la disponibilidad de recursos para abordar los problemas a través de esa cooperación; y, 3) la capacidad institucional para establecer y diseñar el plan para cristalizar esta cooperación (*Ibíd.*). La cooperación puede ser un ejercicio sin efectos positivos si no se tiene en cuenta por parte de los decisores e implementadores de políticas públicas las tres condiciones descritas anteriormente en el diseño y puesta en marcha del plan de cooperación, en este caso no es suficiente con valorar los beneficios que puede traer esa cooperación.

Según Moncayo (2014):

(...) para que exista cooperación interinstitucional se tiene que cambiar la estructura y el diseño institucional; es decir se fragmenta la realidad y cómo se fragmenta la intervención del Estado es fragmentada, el Estado es esquizofrénico, los tiempos institucionales son locos, los procesos, los protagonismos, esto está ligado a la vida política; entonces lo que se debe cambiar es el diseño institucional, los acuerdos para cooperar son personales, pero no institucionales (...).

Olson (1965), en *"The logic of collective action"* menciona que existen dos factores que inhiben claramente la participación y cooperación en acciones colectivas: a) El tamaño del grupo y, por ende, la importancia relativa de la aportación individual a la acción. En grupos grandes, el impulso a actuar colectivamente será menor porque la aportación individual probablemente variará muy poco el resultado final; y, b) la certeza de que, si la acción tiene éxito, uno se verá favorecido por el resultado aunque no haya participado en esa acción, esto es, la certeza de que la acción se realiza para conseguir un bien público (Noguera, 2007, p. 108).

Así mismo Elinor Ostrom (2000), Kahan (2002), Bandeira, Barankay y Rasul (2005), en su artículo *"Collective action and the evolution of social norms"*, así como Villaveces (2007), se ocupan del estudio de esta temática.

**Figura 1. Momentos de la Investigación**



**Fuente:** Elaboración propia

## ANTECEDENTES DEL CASO DE ESTUDIO

En el municipio de Santiago de Cali se legitimaron entre el año 2006 y 2012, un total de seis políticas públicas (Concejo Municipal de Santiago de Cali , 2014), orientadas a resolver problemáticas sociales asociadas a la discapacidad, el deporte, la convivencia, la población afro, mujer y fauna. Al revisar los efectos esperados en el marco de su implementación, quedan varios interrogantes por resolver: ¿están siendo efectivas? ¿Se evidencian elementos de las condicionantes de la cooperación interinstitucional? ¿Son efectivas e idóneas las estructuras organizativas en las que están quedando soportadas para operacionalizar su ejecución? Adaptando lo que manifiesta Berman (1978), en su estudio de la macro y micro implementación, ésta se ha convertido en una moda, así como las políticas públicas, y no se están resolviendo de fondo los problemas que la política pública plantea solucionar.

Para estructurar el estudio de caso se tomó como punto de partida el Acuerdo Municipal 231 de 2007, que legitimó la política pública de convivencia familiar en Santiago de Cali, el cual está orientado a definir la conceptualización de familia y la convivencia familiar. Establece como propósito superior la promoción de la construcción de una política del buen trato y la convivencia familiar, y estableció los siguientes principios rectores que orientan la política (Cuadro 1):

**Cuadro 1. Principios rectores de la política pública**

PRINCIPIOS						
El interés general prima sobre el interés particular	El ser humano como centro del desarrollo social	La inclusión social como base de las prácticas democráticas y las relaciones pluralistas	La intersectorialidad como el encuentro de saberes, esfuerzos y recursos alrededor de objetos comunes	La transparencia en la gestión de recursos públicos	La equidad en la asignación de recursos y en la intervención interinstitucional	La participación ciudadana como condición esencial del proceso de toma de decisiones

**Fuente:** Elaboración propia.

En la descripción de estos principios rectores es necesario hacer un alto y rescatar que, desde su legitimación, la política pública de convivencia familiar se dirigió a la intersectorialidad orientada a saberes, esfuerzos y recursos; los dos primeros con carácter muy cualitativos, pero no menos importantes, y el último (los recursos) con una relación directa a cada una de las condicionantes con que se revisa el fenómeno en este estudio como es la disponibilidad de recursos. Con base en lo que quedó legitimado en el Acuerdo Municipal, el alcance de esta intersectorialidad estaba en cabeza del Consejo de Política Social, como máxima autoridad decisora; el comité de infancia y familia, quien tenía la función clara y principal dentro de la implementación de la política; y la Red del Buen Trato que, a través de las redes locales, tenía como objetivo garantizar la planeación, ejecución y evaluación del plan intersectorial del buen trato en las diferentes comunas de Santiago de Cali. Incluso a dicha red se le dio la categoría de componente estratégico. Según Menzel (1981, 1983), citado por O'Toole (1993, p. 438), dentro de las recomendaciones para la implementación con múltiples actores expresa "(...) es preciso tomar en consideración la configuración de las relaciones intergubernamentales y/o interinstitucionales al diseñar la política, es necesario generar relaciones de apoyo mutuo entre los diversos beneficiarios involucrados (...)".

La estructura organizativa para la implementación de la política pública, en el caso de estudio, revisada a la luz de la teoría del Régimen, quedó construida bajo un modelo instrumental<sup>1</sup>. En tal orden de ideas, la integran tres niveles de gestión: el global, el sectorial y el territorial, en los cuales se conforman unos estamentos administrativos de orden local y regional y

<sup>1</sup> Para la teoría del régimen, el modelo instrumental ve a la implementación como un medio para llevar a efecto las ordenes de la autoridad superior que, para el caso de la política pública aquí analizada, estaba representada en el Consejo de Política Social, máxima instancia decisora frente a la implementación de la política pública de convivencia y que para algunos informantes no cumplió con su responsabilidad encomendada en el Acuerdo frente a este tema.

una responsabilidad en la ejecución de la política que está soportada en el componente social de la Administración Municipal.

Al conocer el esquema operativo de la aplicación de esta política, surge la inquietud al investigador de querer determinar por qué no están siendo efectivos los modelos sobre los cuales está quedando instrumentada la implementación de las políticas públicas en Santiago de Cali, e incluso atreverse a reafirmar lo que expresan Sabatier y Mazmanian (1993, p. 345) "(...) desde su inicio muchos programas están condenados a lograr resultados muy pobres, debido a la intratabilidad de los problemas y/o la incapacidad para estructurar coherentemente el proceso de implementación (...)". Es necesario adicionalmente recordar a Elmore (1993), cuando manifiesta que "(...) Se vuelve imprescindible el estudio del funcionamiento de las organizaciones públicas (y de su interacción con las organizaciones privadas), así como la averiguación de los diversos modelos de estructuración y funcionamiento que están en la base de las organizaciones (...)".

Así mismo, retomando a Elmore (1993), se enmarca la implementación en el modelo de desarrollo organizacional, citando como proposición para que éste llegue a cumplirse, la necesidad de que estos modelos cuenten con una estructura organizacional óptima, cuyo principal propósito sea el de minimizar el control jerárquico y distribuir la responsabilidad de la toma de decisiones en todos los niveles de la organización; algo que no fue claro en la estructura organizativa de la política pública objeto del caso de estudio.

En torno a la ejecución de la política, quedó muy claro cómo la implementación estaba orientada a un horizonte temporal de 10 años, soportada en un plan de acción como instrumento de gestión y operatividad principal que está conformado por 20 programas articulados con cuatro componentes estratégicos, tendientes a consolidar una implementación eficaz y efectiva de la política.

## PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA

Para Cline (2000), la implementación puede tener problemas que pueden estar concebidos como conflictos de intereses. Esta existencia de conflictos hace que surja un problema con la focalización de la cooperación y que, de acuerdo con el enfoque de implementación de la política pública escogido, se genere la dualidad conflicto versus intereses. Además, plantea cómo el contexto de la estrategia depende del grado de conflicto existente entre los participantes en el proceso de implementación de la estrategia y manifiesta

finalmente cómo a través de acuerdos y mecanismos se puede promover y recuperar esta cooperación. Del mismo modo, otros científicos sociales que han estudiado el tema, como Bardach (1979), señalan que se debe hacer una diferenciación entre procesos de implementación y problema de la implementación. Este último, como la plantea Elmore (1993):

(...) no reside en el grado hasta el cual se conformen los responsables de la implementación a la política prescrita, sino en la capacidad del proceso mismo de generar consenso en torno a las metas, de propiciar el ejercicio de la autonomía individual y de fomentar el compromiso con la política por parte de quienes deben ponerla en práctica. (...) (p. 220).

Cabe preguntarse, al igual que lo hicieron Pressman y Wildavsky (1998), en su ensayo del caso de Oakland, "(...) por qué entonces aparece el 'problema de implementación', en qué consiste éste, cuáles son los factores que transforman un proceso que supuestamente debería ser fluido y simplemente operativo en un curso de acción desviado; lento e inconcluyente". Aparece entonces la complejidad de la acción conjunta con factores y puntos que determinan este comportamiento. Así es como el factor relacionado con la multiplicidad de participantes y perspectivas que generan puntos negativos orientados a la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión y a la aparición de decisiones inesperadas y como segundo factor la multiplicidad de puntos al momento de ejecutar la política.

Aguilar (1993, p. 59), plantea cómo a pesar de una política pública que pueda contar con elementos del diseño bien estructurados, deviene en su ejecución un fracaso "hay sorpresa y, por tanto, impulso a la búsqueda de explicación, cuando se malogra una política que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles, y la oposición fue inexistente (...)" (Aguilar, 1993, p. 87 – 93). Y continúa señalando que:

(...) Cuando se cumplen estas condiciones y, pese a ello, sobreviene el fracaso, porque los resultados nunca llegaron o quedaron muy lejos de los efectos esperados, se está entonces en sentido propio y estricto en el campo del problema de la implementación (...). (Aguilar, 1993, p. 43)

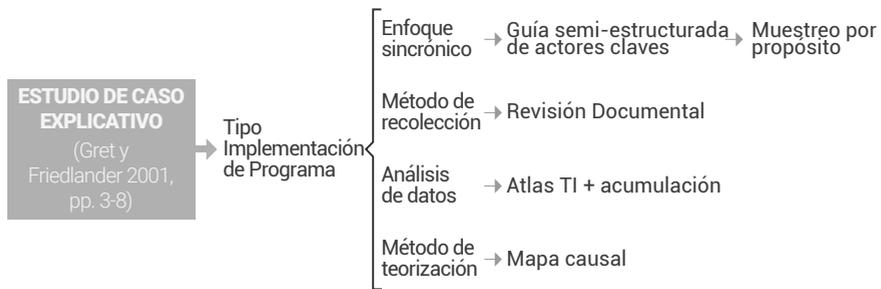
Completando lo metodológico ya enunciado en la introducción de este artículo, el enfoque que se utilizó fue el sincrónico, en una temporalidad cronológica y social del fenómeno, Osorio (2001, p. 22), con base en análisis de los datos obtenidos a través del método de recolección de información guía de entrevista semiestructurada a los actores claves y a responsables de la implementación de la política; aquí se tuvo en cuenta el muestreo por propósito (Patton, 2002) o lo que LeCompte, Preissle y Tesch (1993), llaman selección basada en criterios (*criterion-based selection*). Adicionalmente se

usó un segundo instrumento: la revisión documental de fuentes primarias y secundarias por cada eje de análisis de las condicionantes objeto de este estudio, teniendo como herramienta metodológica la matriz documental. En la Figura 4 se sintetiza la estrategia metodológica así descrita.

La construcción del objeto de estudio se fundamentó en una estructura piramidal que contó en sus vértices con una teoría, un método y unos datos, que se interrelacionan de la manera como lo señala Solarte (2011):

(...) la unidad de análisis me determina la teoría, ésta me demarca el tipo de dato que voy a recoger y me dice cómo debo recogerlos, y además qué datos o cuáles son los datos que satisfacen el método. La teoría me insinúa qué método debo usar, el método tiene que ser coherente con la teoría, es decir, el método valida la teoría (...).

**Figura 2. Flujograma de metodología de estudio**



**Fuente:** Elaboración propia.

## PROCESAMIENTO DE DATOS

El insumo principal fue 15 audios en formato mp3 que recogen las entrevistas aplicadas por el investigador a 10 informantes claves, elaboración de matriz categorial que fue aplicada a la información obtenida. El procesamiento de los datos se llevó a cabo a través del software para procesamiento de datos cualitativos Atlas Ti 5.0.

Las categorías de análisis identificadas y establecidas por el investigador se convirtieron en códigos de procesamiento dentro del software especializado, lo cual permitió visualizar los aspectos que se requería tener en

cuenta en toda la investigación, siempre a la luz del enfoque metodológico del estudio (Ver Cuadro 2).

**Cuadro 2. Libro de códigos**

¿Cómo operan los condicionantes para la cooperación interinstitucional en la implementación de la política pública de convivencia familiar en Santiago de Cali entre 2009 – 2011?				
1	1			Condiciones para la cooperación interinstitucional
1	1	1		Intereses institucionales
1	1	1	1	Misión, Visión
1	1	2		Disponibilidad de recursos
1	1	2	1	Óptimos
1	1	2	2	Oportunos
1	1	2	3	Suficientes
1	1	3		Capacidad institucional
1	1	3	1	Estructura organizativa
1	1	3	2	Injerencia Política
1	2			Factores que establecen y refuerzan la cooperación
1	2	1		Reciprocidad
1	2	2		Comunicación
1	2	3		Confianza
1	3			Mecanismo de toma de decisiones
1	3	1		Responsables capacitados y comprometidos
1	3	2		Apoyo político
1	3	3		Entorno favorable
				Categorías Independientes
2				Necesidad de tomar decisiones
3				Percepción de escases de recursos
4				Demanda e tomar decisiones
5				Implementación organizacional
6				Capacidad de apoyo

**Fuente:** Elaboración propia con base en Atlas Ti.

Frente a la revisión de la información procesada, se identificaron nuevas categorías o subcategorías, que facilitaron la clasificación y el posterior análisis de la información. Dichas categorías se presentan en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Categorías y subcategorías surgidas en el análisis**

1	1			Condiciones para la cooperación interinstitucional
1	1	1		Intereses institucionales
1	1	1	2	Asignación de Responsabilidades
1	1	1	3	Voluntad Política
1	1	1	4	Intereses Políticos
1	1	1	5	Intereses Personales o individuales
1	1	1	6	
1	1	2		Disponibilidad de recursos
1	1	2	4	Asignación y Desvío de Recursos
1	1	3		Capacidad institucional
1	1	3	3	Capacidad de Gestión
1	1	3	4	Capacidad de Decisión
				Categorías Independientes
7				Cooperación antes de la Política Pública
8				Formulación

**Fuente:** Elaboración propia con base en Atlas Ti.

## TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO DE DATOS

Para el procesamiento de los datos a través del software especializado, se transcribieron los audios de las entrevistas aplicadas por el investigador, almacenándolas en formato RTF para asegurar que el programa no presentara inconvenientes. De igual manera, se creó la Unidad Hermenéutica dentro del Atlas Ti, introduciéndole el Libro de Códigos a utilizar en la clasificación de la información. Finalmente, se construyeron “salidas” o resúmenes de citas o fragmentos de la investigación que ilustran el estado de cada una de las categorías dentro del caso estudiado.

Sobre el estado del arte referente al objeto de estudio, se expresa Elmore (1993),

(...) Cuando acudimos a la literatura que existe sobre las organizaciones buscando orientación para el análisis de algún problema práctico importante, tal como la implementación, nos encontramos con una colección de teorías

incompatibles y contradictorias. Esta diversidad de teorías es un síntoma inequívoco de que en este campo el conocimiento es “blando”. Esto no quiere decir que debería ser “duro”, ni tampoco que algún día lo será. Simplemente significa que es extremadamente difícil utilizar un conocimiento de este tipo como base para el análisis (...) (p. 187),

Adicionalmente, Elmore (1993, p. 247) plantea cómo el proceso de implementación ha sido influenciado grandemente por la condicionante política y además en una de sus conclusiones afirma “(...) que la evidencia disponible sobre la implementación de programas sociales es todavía muy reducida (...)”.

Sin duda el estudio de mayor referencia en la investigación de la implementación está soportado en el caso “Proyecto para el Desarrollo de Oakland” de los profesores Pressman y Wildavsky escrito en año 1973, en su afán de reconstruir la moral sobre la base de esperanzas frustradas después de revisar los efectos de una política pública implementada. Su novedad y mérito consiste en su aporte teórico al entendimiento y a la explicación del problema-proceso de la implementación, pues introduce distinciones conceptuales fundamentales, acota con precisión su objeto de estudio y construye las primeras categorías e hipótesis de su desarrollo. Este estudio, en su esencia, básicamente se describe como “(...) Un programa orientado a la creación de empleos permanentes para las minorías a través del desarrollo económico de las localidades (...)” (Aguilar, 1993, p. 29).

Otros estudios acerca de las relaciones intergubernamentales que tratan directamente el problema de la implementación que se utilizaron en este ejercicio de investigación fueron los de Mosher y Bailey (1968), Sundquist (1969), Derthick (1970, 1972) y Vogel, Ransom, Wai y Luisi (2007).

## MIRADA TEÓRICA DEL ESTUDIO

El estudio tuvo como marco de referencia teórico para analizar el problema de la implementación de la política pública territorial aquí señalada, los lineamientos expuestos por Robert P. Stoker –en su Teoría del Régimen– que incorpora en su construcción los elementos normativos y positivos de los modelos instrumental y de adaptación<sup>2</sup>—desde el marco de análisis

<sup>2</sup> El modelo instrumental ve a la implementación como un proceso de producción; su propósito consistiría en producir, con eficiencia y fidelidad, los resultados de la política esperados por quienes la formularon. Para el modelo de la adaptación, la implementación es una relación de intercambio en la que cada parte aporta algo de valor. La implementación deja de ser considerada como un medio para lograr los objetivos de quienes formulan las políticas; se convierte, por el contrario, en una arena política y en una fuente legítima de poder político para quienes

de la implementación de políticas públicas-. Para Stoker (1993, p. 378), la implementación intergubernamental requiere de cooperación; así mismo expresa que “(..) A pesar de que la implementación tiene lugar dentro de un sistema establecido de ejercicio del poder, nuestro marco para el régimen presupone que se debe fomentar la cooperación al interior del proceso de implementación (...)”. Es así que elementos como el contexto estratégico del cual depende el desempeño de la implementación de la política pública, el interés mutuo como premisa para generar coordinación política entre los implementadores, el análisis del régimen de implementación, la elaboración del marco para el análisis del régimen, fueron el instrumental teórico usado para analizar lo que pasó con la implementación de la política pública de convivencia familiar de Santiago de Cali para los años 2009 a 2011 en un aspecto la cooperación interinstitucional y sus condicionantes (Ver Figura 2).

**Figura 3. Flujograma teoría del régimen Robert P. Stoker**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Stoker (1993).

---

participan en el proceso. (O'Toole, op. cit., pp. 380 y 385).

Se debe partir de un análisis del régimen y el proceso de implementación. Al respecto, el profesor Stoker (1993, p. 376), manifiesta "(...) un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de los valores (...)". Además menciona como la visión esencial desde la perspectiva del marco del régimen es apostarle a crear un contexto con mecanismos idóneos que genere que las agencias públicas encargadas de la implementación cooperen para conseguir los objetivos de la política, a pesar de que no exista una autoridad dominante e incluso que no estén muy claros para ese momento los intereses mutuos; es decir, hay una interacción total frente a la ejecución de las actividades que componen los planes de acción sobre los cuales queda articulada la ejecución de las políticas públicas a nivel territorial. En sus propias palabras "(...) Es este énfasis en la cooperación lo que distingue a nuestro marco para el régimen de las perspectivas ya desarrolladas en torno al problema de la implementación (...)". (Stoker, 1993, p. 379).

La teoría del régimen plantea que el comportamiento cooperativo es más viable cuando los participantes se encuentran ya involucrados en una relación capaz de generar interacción constructiva y expectativas para el futuro. El propósito del análisis del régimen consiste en determinar en qué medida un contexto dado tiene posibilidades de promover la cooperación. En caso de no existir posibilidad alguna, el análisis procurará identificar las prácticas específicas que puedan ampliar la factibilidad de la cooperación. Así pues, el marco de análisis del régimen evalúa la probabilidad del éxito de la implementación y propone estrategias para que los participantes en el proceso puedan avizorar mejores perspectivas.

En cuanto a la elaboración del marco de análisis del régimen, el profesor Stoker (1993), menciona como base principal para ello la interacción estratégica teniendo como instrumental para ello los medios para lograr la cooperación y la adaptación de los contextos. Entrando a describir la elaboración del marco del régimen de implementación, como alternativa que combina elementos esenciales de ambos modelos parciales, el profesor Stoker manifiesta que lo primero que se debe analizar es la interacción o contexto estratégicos que –para el caso de este estudio– fue la multiplicidad de actores trabajada ampliamente por O’Toole (1993). Otro elemento que hace parte de la batería o instrumental teórico para abordar el fenómeno, lo constituyen los intereses mutuos, lo que Lindblom (citado por Elmore, 1993) llama ajustes mutuos entre las partes para denominar en conjunto la diversidad de formas en las que los individuos con intereses divergentes

coordinan sus acciones. El autor insiste en que “(..) las personas pueden coordinarse entre sí, sin que alguien que se encuentre por encima de ellas las coordine, sin compartir un solo propósito dominante e, incluso, sin reglas que prescriban cabalmente la forma en que deben relacionarse entre sí” (Lindblom, citado por Elmore, 1993, p. 236).

El profesor Stoker (1993), analiza estos intereses mutuos desde su propia interpretación y manifiesta que éstos son condición para que se de la coordinación política, y se apoya posteriormente en lo que han manifestado Hamilton, Olson y Keohane, para lo cual plantea que el interés mutuo es una condición suficiente para que se de la coordinación política en la implementación de políticas públicas.

El valor del marco del régimen de la implementación reside en que es suficientemente flexible como para incorporar los valores esenciales de las políticas, con el fin de elaborar una perspectiva precisa en torno al problema de la implementación. El problema central consiste en determinar la manera en la que los participantes en la implementación pueden llegar a colaborar eficazmente para alcanzar los objetivos de la política, dentro de un contexto en que la autoridad se encuentre ampliamente difusa.

## HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los hallazgos de este estudio responden de manera directa a los objetivos específicos de investigación y están atados a cada una de las condicionantes de la cooperación interinstitucional en el marco del problema de la implementación de políticas públicas y la estrategia para su interpretación que fue la consolidación teórica planteada por Goetz y LeCompte (1988). (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Hallazgos

Nombre de condicionante	Eje temático	Descripción del hallazgo
Intereses institucionales	Misión & Visión	<p>Intereses personales e individuales en la formulación e implementación de la política pública</p> <p>Los escasos, débiles e incumplidos controles al seguimiento y la supervisión en la ejecución de la misma política por parte de las agencias públicas responsables</p> <p>No conversión de los intereses personales en intereses institucionales para cada una de las entidades obligadas en la política pública, asignación de responsabilidades, así como la construcción de una estructura organizativa con un diseño institucional desde un modelo instrumental en la que dependencias del sector social quedaron a cargo de la ejecución de la política pública. Esta vinculación se hizo de manera verticalmente impuesta y no socializada ni a través de instancias de concertación.</p> <p>Incompatibilidad de las agencias públicas ejecutoras de la política pública frente a su razón de ser organizacional a partir de su misión y visión</p> <p>Ruptura ideológica y de visión prospectiva en cuanto a intereses institucionales que existió entre los que se diseñaron y formularon la política pública y los implementadores</p> <p>A la luz de Stroker (Ob. Cit.), con la teoría del régimen y observado desde el modelo instrumental, se dio un comportamiento disfuncional de los implementadores de la política pública, por la desviación que arroja el estudio de la visión original de quienes la formularon, resultado de motivaciones políticas ilegítimas.</p>
Disponibilidad de recursos	Elaboración y ejecución de presupuestos públicos	<p>No se evidencia planeación financiera prospectiva frente a los recursos presupuestados para la ejecución de la política pública en la etapa de formulación</p> <p>Revisados los presupuestos y los POAJ de los años 2009, 2010 y 2011, se observó que la disponibilidad de recursos no se consideró óptima, oportuna y suficiente, por la irregularidad y disparidad de los montos disponibles, ya que comienza en el primer año de implementación con un comportamiento creciente a pasar después de un segundo año a una caída casi libre frente al presupuesto asignado por situado fiscal. Por aún, las inversiones sociales resultaron representadas en pequeños proyectos de inversión de mínima cuantía que no eran ejecutados cabalmente, ya que contrataron operadores no convenientes, ni idóneos para ello.</p>

Nombre de condicionante	Eje temático	Descripción del hallazgo
Capacidad institucional	Componente administrativo & político	<p>El diseño de la estructura organizacional u organizativa se llevó a cabo conforme a la lógica conceptual o académica y bajo un modelo instrumental, sin prestar suficiente atención a la lógica empírica del ámbito administrativo.</p> <p>Otro factor que afectó el funcionamiento de la estructura organizativa de la política pública en torno a generar cooperación interinstitucional fue el diseño institucional estatal y, para este caso, la conformación administrativa de la Administración Municipal de Santiago de Cali. Esto generó que, al tratar de aplicar un enfoque de red, se requiriera hacer adaptaciones a la estructura organizativa para lograr articular de manera funcional todos los sectores, tanto en las funciones como en gestión y asignación de recursos para la ejecución, lo cual, no se logró para la implementación de la política objeto de análisis.</p> <p>Retomando a Pressman y Wildavsky (Ob. Cit.), se determina en este estudio que la complejidad interorganizacional con que quedó diseñada la estructura organizativa para la implementación de la política pública objeto de estudio, conminó a que se diera el fracaso de la implementación.</p> <p>La estructura organizativa propuestas para la implementación de esta política no fue aterrizada a la realidad funcional, financiera y misional de las dependencias y demás organizaciones involucradas. Es claro por tanto, como en el estudio de Pressman y Wildavsky (Ob. Cit.), que la multiplicidad de participantes aparece como factor que limita la implementación.</p> <p>El funcionamiento de la estructura organizacional de la política pública se vio afectado por la injerencia política que se presentó en su implementación; es decir, el componente político se identifica, se reconoce y se establece en este escenario e incide en las decisiones que se tomaban frente a la implementación.</p>
Capacidad institucional	Componente administrativo & político	<p>Este hallazgo se determina con base en cómo el diseño de la política pública, una vez verificadas las actas en el proceso de análisis documental, se evidenció que hubo una participación ciudadana significativa en la elaboración y construcción de un marco general de la política, pero no lo fue así para la construcción de la herramienta de gestión que dinamizaría la política y permitiría realizar las evaluaciones y seguimientos para medir los impactos de la política; es decir, el plan de acción para la implementación de la política, el cual fue construido por un grupo de asesores externos.</p> <p>La política pública no contó con una teoría o modelo causal propiamente definidos en su formulación y diseño -es decir, una teoría o modelo que en su concepción planteara consideraciones idóneas y eficaces para lograr los objetivos- que permitiera establecer el beneficio público y resolver el problema que se pretendió atacar y que hubiera permitido identificar con claridad los factores y vínculos causales para la misma.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Stoker (1993).

## CONCLUSIONES

Las conclusiones de este estudio se ordenan a partir de tres perspectivas: a) desde el punto de vista teórico conceptual; b) desde lo metodológico; y c) desde los hallazgos, teniendo en cuenta las condicionantes de la cooperación interinstitucional.

Desde lo teórico conceptual, y llevándolo al contexto de los elementos relevantes que estructuran la teoría del régimen usada para analizar la problemática planteada, se debe dejar mencionado como conclusión que gran parte del problema de la implementación de la política pública de convivencia familiar y su posterior fracaso en términos de efectividad e impacto, estuvieron relacionados de manera directa con la ausencia de análisis por parte de los formuladores de la política, con relación a un aspecto relevante como es el marco del régimen de implementación con el que se iba a encontrar la ejecución de la política pública.

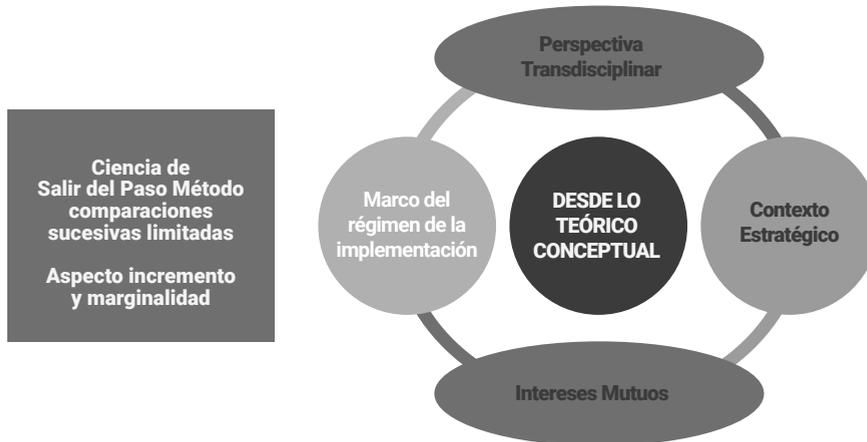
Otro elemento estructural que no existió de manera veraz –o por lo menos no se evidenció en este estudio– es el componente que tiene que ver con los intereses mutuos por parte de los responsables de la implementación dentro de la estructura organizativa; esa cohesión interinstitucional no existió con respecto al contexto estratégico, otra pieza fundamental para la teoría del régimen, cuya naturaleza es transversal y genera trazabilidad, la cual estuvo determinada por la multiplicidad de actores para este estudio.

Como *policy maker* y pensando en generalizar la posición anterior, cabe preguntarse ¿cuál es el estado de avance de la discusión de la problemática de la implementación desde el punto de vista teórico? Al respecto, surgen múltiples respuestas entre las cuales las siguientes: a) es un problema que rompe fronteras; b) es una temática que carece aún de mucho estado del arte para contrastar o buscar referentes teóricos para su abordaje; c) no se ha hecho a la fecha un ejercicio académico de investigación exhaustivo por parte de las agencias públicas y la academia a nivel territorial, frente al análisis de la problemática de implementación de políticas. Lo anterior da como resultado la existencia de la necesidad de prospectar desde lo académico, campos disciplinares en el análisis de implementación de políticas públicas que permitan explorar desde la investigación social esta problemática. Es vital que esta temática de análisis sea una prioridad en la agenda de la burocracia que lidera las agencias públicas encargadas de la ejecución de políticas públicas.

Igualmente, se debe expresar la necesidad que queda evidenciada en este estudio relacionada con que los *policy makers* enfilen todos sus conocimientos, acciones y capacidad de análisis a estudiar el problema de la fase

de implementación de políticas públicas a nivel territorial y así comenzar desde el conocimiento científico y la academia a corregir esa falla estructural que existe y que está quedando adherida a las políticas públicas legitimadas.

**Figura 4. Perspectiva transdisciplinar**



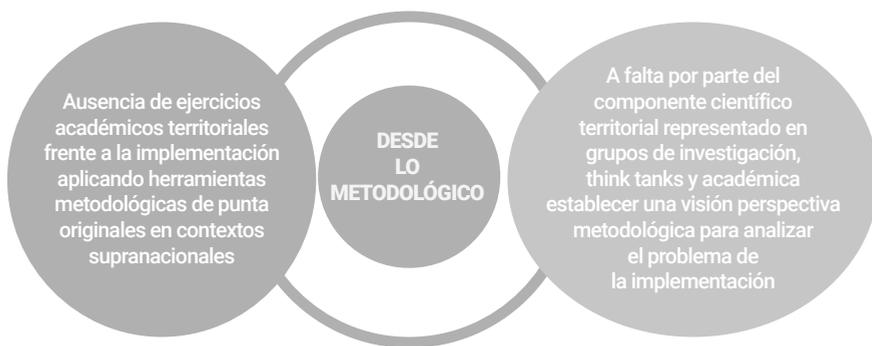
**Fuente:** Elaboración propia.

¿Cómo hacer una conclusión que sea relevante desde lo metodológico? ¿Cómo se puede dejar una ruta metodológica para que los pares tengan una guía instrumental científica para abordar este tipo de problemáticas tan complejas, donde todavía hay tanto por hacer? Para dar respuesta a lo anterior, es necesario afirmar que sobre una metodología ideal es muy riesgoso concluir, pues no hay receta única. Ya se sabe que cada problemática tiene sus propias implicaciones, dinámicas y formas de ser abordadas y, por ende, metodologías particulares a usar, para las que sí debe quedar muy claro que dichas metodologías deben ser coherentes con la teoría con que se abordará el fenómeno, al igual que deben ser representativas, porque ellas validarán al final la teoría misma. Tampoco se pueden olvidar las unidades de análisis, como insumos de origen que determinan cuál es la teoría ideal.

Existe mucha discusión sobre la validez interna de las investigaciones realizadas con estudios de caso. Son muchos los teóricos sociales que han criticado con múltiples posiciones esta estrategia de investigación trabajada tan profundamente por Yin (1994). Particularmente este estudio quiere dejar planteado que si se concibe esa validez como la relación de consistencia interna que debe existir entre los objetivos de la investigación y los procedimientos metodológicos que se utilizan y los datos, debe afirmarse entonces como conclusión de investigación que los estudios de caso per se

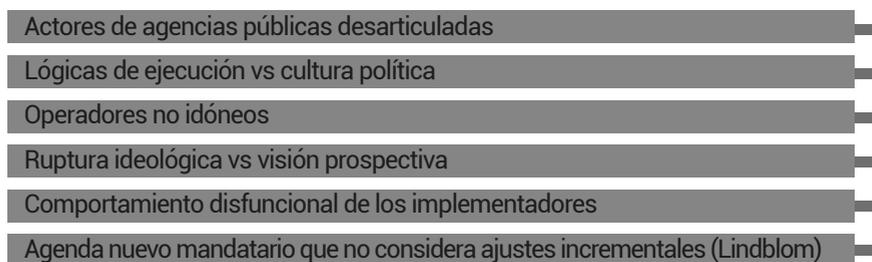
no son herramientas metodológicas insuficientes o precarias; toman esta condición cuando no se tienen en cuenta en su aplicación las condiciones para garantizar su validez interna y su confiabilidad, esta última relacionada con que sea transparente para los pares. Para éstos la invitación que queda abierta es arriesgarse a tomar la iniciativa de usar todo este instrumental metodológico que se ha descrito y con visión prospectiva seguir analizando el problema de la implementación de políticas públicas en otros contextos.

**Figura 5. Desde lo Metodológico**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Figura 6. Desde los hallazgos**



**Fuente:** Elaboración propia.

## Recomendaciones

Se deben hacer mayores esfuerzos desde lo académico y científico, tanto a nivel regional como local, por estudiar y proponer soluciones a la problemática que deja planteado este estudio frente al asunto de la continuidad en la implementación de las políticas públicas en la coyuntura de cambio de gobierno. Así mismo hacer análisis prospectivos del cumplimiento de las metas a nivel de los planes operativos de la acción que componen las políticas públicas como herramientas de gestión para evidenciar la efectividad, es decir, el impacto de la implementación de ellas

Como condición natural, las problemáticas sociales llaman a una solución con una interdisciplinariedad frente a su implementación. Es así como se hace vital tener en cuenta este aspecto desde la formulación de próximas políticas públicas a nivel territorial

Retomando a Marvel (1982, citado por O' toole, Ob. Cit.), cuando afirma "(...) La implementación debe tomarse en cuenta desde la etapa de formulación de la política. Los que van a ser los responsables de la implementación deben ser incorporados en la formulación de la política, no de manera simbólica, sino real (...)" (Ibid., p. 437). Esta debe ser una condición en la formulación de políticas públicas

Es necesario hacer estudios prospectivos que determinen la eficacia y efectividad de la política pública de convivencia familiar a la fecha, más cuando se está a un poco menos de dos años de finalizar su vigencia

**Fuente:** Elaboración propia.

## REFERENCIAS

- Aguilar V., L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bandeira, O., Barankay, I. y Rasul, I. . (2005). Cooperation in collective action. *. The Economic of Transition, 13 (3)*, 473-498.
- Bardach, E. . (1979). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: the MIT Press.
- Berman, P. (1978). The study of macro and micro-implementation. *Public Policy, 26*, 157-184.
- Cline, K. D. (2000). Defining the implementation problem: Organizational management versus cooperation. *Journal of Research and Theory, Part 10 (3)*, 551-571.
- Comité Editorial. (2006). *Revista Adversia*. Recuperado de: <http://www.editum.org/autor=-.html>
- Concejo Municipal de Santiago de Cali. (2014). *Documento índice oficial de Acuerdos Municipales 1937 a 2014. Santiago de Cali: Concejo Municipal – Proceso Gestión Documental*.

- Derthick, M. . (1972). *New towns in-town. Washington: The Urban Institute.*
- Derthick, M. (1970). *The influence of federal grants: Public assistance in Massachussetts. Cambridge: Harvard University Press.*
- Elmore, R. F. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar V., *La implementación de las políticas* (pp. 185-250). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Goetz, J. y LeCompte, M.(1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa. Colección Pedagógica Morata.*
- Gret M., L. G. y Friedlander, A. C. (2001). *Evaluaciones mediante estudios de caso. Washington: Departamento Evaluación de Operaciones Banco Mundial.*
- Kahan, D.M. (2002). The logic of reciprocity: Trust, collective action and law. *Yales School Law and Public Working Paper Series, 281.*
- Lang, D. (2002). A lexicon of inter-institutional cooperation. *Journal Higher Education, 44 (1), 153-183.*
- LeCompte, M. D., Preissle, J. y Tesch, R. (1993). *Ethnography and qualitative design in educational research.* San Diego, California: Academic Press.
- Moncayo, R.K. (2014). *Entrevista semi-estructurada con el autor.* Santiago de Cali .
- Mosher, S. K. y Bailey, E. K. (1968). *Esea: the Office of Education Administers a Law.* Syracuse University Press.
- Noguera, J. A. (2007). Racionalidad y deliberación en la acción colectiva. *Revista Internacional de Sociología, 46, 107-129.*
- O'Toole, L. J. (1993). Recomendaciones prácticas para la implementación de políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo. En L. F. Aguilar V., *La implementación de las políticas* (pp. 415-470). México: Grupo Editorial Mig.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action.* Cambridge: Harvard University Press.
- Osorio, J. (2001). *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Economics Perspectives, 20 (3), 137-158.*
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods.* Sage Publications Inc.

- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación – Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Revista Política y Cultura*, 119-134.
- Sabatier, P. A. y Mazmanian, D. A. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar V., *La implementación de las políticas* (pp. 323-372).
- Schermerhorn, J. R. (1975). Determinants of interorganizational cooperation. *The Academy of Management*, 18 (4), 846-856.
- Solarte P., L. (2011). *Clase magistral, Noviembre 23. Santiago de Cali: Facultad de Ciencias de la Administración – Maestría en Políticas Públicas, Universidad del Valle*.
- Stoker, R.P. (1993). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En L. Aguilar V., *La implementación de las políticas*. (pp. 373-414). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Sundquist, J. L. (1969). *Making federalism work. Washington: Brookings*.
- Villaveces N., J. . (2007). Acción colectiva y políticas pública. *Serie Documentos de Trabajo*, 20, 1-19.
- Vogel, A., Ramson, P., Wai, S. y Luisi, D. . (2007). Integrating health and social services for older adults: a case study of interagency collaboration. *Journal of Health and Human Services Administration*, 30 (2), 199-228.
- Weiss, J. A. (1987). Pathways to cooperation among public agencies. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7 (1), 94– 17., 94-17.
- Yin, R. K. . (1989). Case study research. Design and methods. *Applied Social Research Methods Series, Vol. 5. London: Sage Publications*.
- Yin, R. K. (1994). *Investigación sobre estudios de casos. New Delhi: Sage Publications International – Educational and Professional Publisher – Thousand Oaks*.

# **LA PENETRACIÓN ESTATAL COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS TERRITORIAL PARA LA CONSTRUCCION DE PAZ**

**PERSPECTIVA COMPARADA EN SAN PABLO (BOLÍVAR)  
Y CABRERA (CUNDINAMARCA) (2014-2016)**

**Christian Camilo Sánchez Acosta**

## **RESUMEN**

En el marco de la construcción de paz en Colombia, así como de los nuevos retos de la institucionalidad en los territorios, luego de la firma del Acuerdo de final para la paz, resulta determinante la consolidación de herramienta metodológicas para potenciar los análisis territoriales. En tal perspectiva la Penetración Estatal en clave de construcción de paz ofrece una exploración de las realidades territoriales para entender la transformación de las relaciones sociales en el posacuerdo.

El análisis se realiza en perspectiva comparada desde la identificación de una variable dependiente (construcción de paz) y cuatro variables independientes (penetración estatal material, penetración estatal represiva, penetración estatal optativa y penetración estatal ideológica) en los municipios de San Pablo (Bolívar) y Cabrera (Cundinamarca). A partir de ellos se establecen diferentes niveles de relación con los avances en construcción de paz que pueden entenderse como causales y/o explicativas. La estructura del documento corresponde a los siguientes ejes: 1) las acciones para la consolidación de equidad territorial deben corresponder a las condiciones particularidades de cada territorio, 2) Apoyos y consensos entre territorios y Estado en doble dirección, 3). la apertura democrática a nuevas fuerzas políticas en los territorios de la mano de la penetración Estatal, 4) En el

marco de los resultados del análisis comparado de penetración Estatal se establecen recomendaciones desde los enfoques del desarrollo y el buen vivir, como alternativas para la apertura democrática y la participación política en el marco de construcción de paz en los territorios afectados por el conflicto armado.

**Palabras Clave:** Construcción de Paz, Penetración Estatal, Transformación del conflicto, Análisis Territorial, Cierre de Brechas

## INTRODUCCIÓN

Este artículo es una discusión respecto al resultado del trabajo de investigación titulado “La Penetración Estatal y su relación con el índice de esfuerzo para el Cierre de Brechas Territoriales (DNP). Análisis comparado de los municipios de San Pablo (Bolívar) y Cabrera (Cundinamarca) (2014-2016)”.

El presente documento es resultado del proceso investigativo en perspectiva comparada de las modalidades de Penetración Estatal (material, cooptativa, represiva, ideológica) y la relación con el índice de esfuerzo de cierre de brechas en los municipios de San Pablo (Bolívar) y Cabrera (Cundinamarca). Cabe señalar que hace parte del proyecto Gobernanza para la Paz desarrollado por la ESAP y FODESEP, el cual busca brindar herramientas para el fortalecimiento institucional y así establecer una hoja de ruta para 400 municipios en Colombia en los cuales las dinámicas del conflicto armado dejaron consecuencias sociales, económicas, institucionales, ambientales y humanas.

En esta perspectiva no sólo se propone identificar aspectos estructurales del proyecto Gobernanza Para La Paz y el índice de esfuerzo para el cierre de brechas sino por demás establecer un marco de análisis que amplíe desde la perspectiva de penetración estatal la consolidación de herramientas para el análisis de los territorios en términos de construcción de paz.

El diseño metodológico corresponde con un análisis comparado por variables (independientes y dependiente), que se operacionalizan a través de factores que parten de una relación empírica obtenida de fuentes primarias (entrevistas, e informes técnicos), y revisión documental. En esta perspectiva se permite una aproximación de la relación entre la realidad y el sustento conceptual ofrecido por Penetración Estatal.

La recolección de información tuvo como fuentes primarias (entrevistas estructuradas y semiestructuradas) y secundarias (bibliográficas), con el fin de reconstruir los casos en perspectiva comparada, identificando las relaciones fundamentales y sus atributos claves, en relación con los momentos analíticos planteados en la pregunta de investigación. El procesamiento de la información hacia efectos de conocimiento se llevó a cabo a través de distintos dispositivos, como: matrices de identificación, resúmenes analíticos (de prensa y bibliográficos), mapas conceptuales, reseñas comentadas y previamente diseñadas para organizar el nivel heurístico de la investigación.

En este sentido el documento se estructura de la siguiente manera: la primera parte se ocupa de la problematización de la investigación; la segunda parte corresponde a la selección de casos, el diseño metodológico y la operacionalización de las variables independientes y dependiente; la tercera parte condensa el análisis comparado de las modalidades de penetración Estatal a partir de las discusiones resultado del proyecto de investigación; y finalmente un apartado de conclusiones.

## PROBLEMA

La necesidad de una apertura hacia una fase de transición que contribuya a la inclusión y cierre de brechas de los territorios más afectados por el conflicto, así como de las garantías necesarias para la participación política por las vías institucionales. De tal forma, los territorios necesitan del diseño e implementación de estrategias para el fortalecimiento de las instituciones estatales para promover el desarrollo y el buen vivir en las comunidades así como la generación de condiciones para mejorar el bienestar de las comunidades.

En tal sentido, se consolidan apuestas para lograrlo. El Proyecto Gobernanza para la Paz apunta a mejorar la estructura organizativo-administrativa de las instituciones Estatales en los municipios priorizados desde el enfoque de gestión por resultados. No obstante, las realidades territoriales necesitan de propuestas con la envergadura adecuada para comprender las condiciones y el contexto de las regiones y así emprender la transformación de las relaciones sociales en términos de construcción de paz.

En esta perspectiva Puello-Socarrás (2018), realiza un análisis respecto a la necesidad de apertura hacia procesos de democratización y socialización en Colombia y los obstáculos presentados por los formatos pro-neoliberales. De tal forma, se necesita de transformaciones o incluso desmantela-

miento de las formas existentes de la gestión de los territorios para transitar de una “condición de guerra” a una “situación de paz”.

Hay que mencionar además que el proyecto de gobernanza para la paz busca el fortalecimiento institucional a partir de los resultados de diferentes indicadores e índices. Uno de ellos es el índice de esfuerzo de cierre de brechas el cual mide el nivel de empeño que debe realizar el ente territorial para alcanzar los objetivos esperados. No obstante, en casos como el de San Pablo (Bolívar) y Cabrera (Cundinamarca) el índice sintético resulta ser el mismo (0.6), en este sentido el nivel de esfuerzo para el cierre de brechas territoriales en estricto debe ser el mismo para los dos casos. Sin embargo, y sin acudir a apreciaciones que parecen obvias a simple vista respecto de las limitaciones de un índice respecto de un análisis más robusto, resulta importante indagar si en realidad estos dos municipios tienen realidades estrictamente iguales y por tanto necesitan de las mismas acciones para lograr cierre de brechas territoriales como en esencia el índice sintético lo señala.

Con esto se quiere subrayar que los procesos para cambiar de una situación de conflicto a una situación de paz; no corresponden únicamente con las transformaciones orientadas desde las acciones de reforma institucional Estatal. De modo que se necesita de análisis y formas de entender los contextos territoriales con una perspectiva de transformación de las relaciones sociales en las regiones luego del acuerdo de paz.

En síntesis, la construcción de paz depende de la capacidad para sumir los retos de la institucionalidad Estatal en los territorios del país, pero no se reduce a ella. De ahí, que resulta determinante la consolidación de una herramienta metodológica para contribuir a los análisis territoriales para conocer qué tipo y en qué proporción las modalidades de Penetración Estatal se corresponden con la realidad.

## SELECCIÓN DE CASOS

La selección de los municipios de San Pablo (Bolívar) y Cabrera (Cundinamarca), se realizó en tanto no son dos entidades estrictamente iguales, aunque comparten varias similitudes y tampoco se corresponden con entidades altamente disímiles que dificulten la comparación. No obstante, presentan matices que permiten confrontar y/o corroborar lo establecido en la hipótesis.

Desde este marco de referencia del método comparado y el análisis de variables, se revisten de gran relevancia para el objeto de investigación, en tanto permiten establecer/identificar las relaciones entre la penetración Estatal, como herramienta para el análisis territorial en tanto una relación de complementariedad respecto de los resultados del índice de esfuerzo de cierre de brechas propuesto por el Departamento Nacional de Planeación -DNP.

La construcción de las variables responde a lo referido por Pérez-Liñan (2007) como causalidad múltiple. Bajo el entendido que la penetración Estatal corresponde con cuatro modalidades (represiva, cooptativa, normativa e ideológica), (Oszlak, 1982). Que como se demostró permiten establecer diferentes niveles de relación/complementariedad con el índice de esfuerzo para el cierre de brechas, que pueden entenderse como causales y/o explicativas para entender las estructuras de las relaciones sociales que deben ser reconstruidas en términos de construcción de paz.

En síntesis, la causalidad múltiple permite ampliar la capacidad explicativa de las modalidades de penetración Estatal como una alternativa para comprender las realidades de los territorios, y consolidar una herramienta para la construcción de paz. Bajo el entendido que el índice de esfuerzo de cierre de brechas y la gobernanza para la paz no permiten entender las realidades territoriales de los municipios de San Pablo y Cabrera, limitando las acciones a la gestión por resultados y no a la reconstrucción de las relaciones sociales fragmentadas durante la violencia del conflicto armado interno.

Respecto de la operacionalización del análisis comparado de las modalidades de Penetración Estatal en San Pablo-Bolívar y Cabrera-Cundinamarca

El propósito de este apartado es analizar por variables independientes la penetración Estatal propuesta en el presente documento, a partir de la utilización del método comparado. De tal forma que se hace necesario indicar cuales son. Para tal caso el diseño de causalidad múltiple referido por Pérez-Liñan (2007) permite realizar el ejercicio de análisis de Penetración Estatal (constituida por cuatro modalidades represiva, cooptativa, material e ideológica), (Oszlak, 1982), en los municipios de San Pablo- Bolívar y Cabrera – Cundinamarca.

Conviene subrayar que las modalidades de penetración Estatal pueden hallarse de manera simultánea e imbricadas o complejamente incluyentes y excluyentes; dicho de otra manera, no existe un tipo ideal de representación y existencia de las modalidades. Lo anterior no quiere decir que se dé

por sentado la existencia de un tipo ideal, pues se trata entonces de la posibilidad que las modalidades de penetración Estatal necesiten de las demás modalidades para su realización, por tanto, resultará de especial atención esta relación en cada uno de los apartados.

En esta perspectiva el análisis explicativo/causal se estructura de la siguiente forma; en primer lugar, se refiere la similitud entre la penetración material Estatal y el Índice de esfuerzo de cierre de brechas en tanto tratan de condiciones socioeconómicas análogas. En segundo lugar, se hace una reflexión sobre las ZRC campesina como expresión del carácter regulador del Estado; en tercer lugar, se analizan desde el marco de la penetración Estatal las condiciones disímiles que particularizan un resultado idéntico del índice sintético de cierre de brechas y en cuarto lugar, se acotan las fortalezas de las modalidades de penetración Estatal como herramienta de construcción de paz.

**Tabla 1. Operacionalización de Variables independientes y Dependiente**

Variables	Dimensión	Indicador	Definición	Respaldo Empírico	
Independientes	Penetración Estatal	Modalidades de Penetración Estatal	Represiva	la Fuerza militar unificada y distribuida territorialmente versus alteración del Orden y sustentada en la violencia (coercitivos)	Presencia de grupos armados ilegales. Intensidad del conflicto. Tasa de homicidios. Número de efectivos de fuerza pública. Número de ocurrencia de hechos victimizantes.
			Cooptativa	captación de apoyos (entre sectores dominantes y gobiernos al interior) y formación de alianzas-coaliciones basadas en compromisos recíprocos	Identificación de movimientos sociales. Establecimiento de escenarios de diálogo entre sociedad, movimientos sociales. Grupos dominantes y Estado. Acciones y movilizaciones sociales para lograr compromisos recíprocos
			Material	localización en provincias de servicios, obras y regulaciones, es decir Progreso	Medición de indicadores socioeconómicos como: Educación, Salud, Agua y vivienda. Regulación desde las ZRC
			Ideológica	refiere la creación y difusión de valores, conocimientos y símbolos reforzadores de sentimientos de nacionalidad tendientes a legitimar el sistema de dominación establecido.	Encuesta de Cultura Política, participación, Elecciones y partidos y Democracia. Participación y asistencia a JAC y actos religiosos

Variables	Dimensión	Indicador	Definición	Respaldo Empírico
Dependiente	Cierre de Brechas Territoriales	Índice de Esfuerzo de Cierre de Brechas Resultado índice sintético	El índice de esfuerzo de cierre de brechas es un índice sintético que reúne los resultados parciales de cinco indicadores: 1) Educación, 2) Agua, 3) vivienda, 4) capacidad institucional y 5) Salud. De manera que a cada entidad territorial pueda identificar el grado de esfuerzo que debe realizar para cerrar las brechas territoriales	Educación: Pruebas saber 11 matemáticas cobertura en educación media neta, Tasa de analfabetismo mayores de 15 años. Salud: Tasas de mortalidad infantil cobertura vacunación DPT Agua: Tasa de Cobertura de Acueducto. Vivienda: déficit vivienda cualitativa, déficit vivienda cuantitativa. Institucional: Ingreso Fiscal sobre ingreso total, Ingreso Tributario per cápita.

**Fuente:** Elaboración Propia

## PENETRACIÓN ESTATAL MATERIAL E ÍNDICE DE ESFUERZO DE CIERRE DE BRECHAS

El índice de cierre de esfuerzo de cierre de brechas particulariza aspectos socioeconómicos como el agua, la vivienda, la salud y la educación, (ESAP-FODESEP, 2014). Por su parte el análisis de penetración normativo estatal (Oszlak, 1982), establece como elemento determinante de la modalidad de penetración Estatal la provisión de servicios públicos, así como la regulación vista como progreso.

En esta lógica los elementos que definen esta comparación se encuentran en el indicador institucional (índice de esfuerzo de cierre de brechas) y en el carácter regulatorio del Estado (Penetración Material Estatal). En cuanto al indicador Institucional, que describe el comportamiento del ingreso tributario sobre el ingreso total del municipio y del ingreso tributario per cápita en el municipio, señala un enfoque de carácter fiscal y de estabilidad económica y cuyo carácter regulatorio se ocupa de las acciones del Estado en acciones normativas para la delimitación de condiciones específicas en los territorios.

De tal manera que el indicador de estabilidad fiscal y económica del municipio no hace parte de manera estricta de la modalidad material de penetración Estatal, en tanto se ocupa de los ingresos y egresos de los municipios. Aunque no se debe desestimar que la inversión en materia de

servicios públicos se corresponde con el nivel de ingresos y gastos en los que puedan incurrir los municipios para ejecutar sus planes de desarrollo.

De otro lado el equilibrio fiscal no permite establecer análisis en tanto resulta restrictivo en su información en dos aspectos: el primero, en tanto la información con la que fue calculado corresponde al periodo 2000-2012 y segundo, porque al identificar el ingreso per cápita no permite identificar las distancias en los ingresos de los habitantes de los territorios, es decir que si hablamos de reducir las brechas territoriales en los municipios aspectos como la concentración de la riqueza y los ingresos no podrán ser tenidos en cuenta y en esta dirección una política no podrá actuar sobre un problema que no se identifica ni se cuantifica.

### **LAS ZRC COMO EXPRESIÓN DEL CARÁCTER REGULADOR Y COOPTATIVO DEL ESTADO**

En suma, la penetración material expresada en las ZRC tiene implicaciones directas en las formas de vida de las comunidades. Debido a que el Estado a través de las regulaciones en materia de ZRC está estimulando la economía campesina, la mejora en ingresos a través del acceso a la propiedad de la tierra y a los servicios sociales, así como la protección de la seguridad alimentaria.

De otro lado el carácter regulatorio de la penetración Estatal Normativa, encuentran su mayor expresión en las ZRC del Valle del Río Cimitarra y Cabrera ubicadas en los municipios de San Pablo y Cabrera respectivamente. De acuerdo con lo señalado las ZRC tienen un carácter dual en términos de regulación, en tanto el Estado ha estructurado un diseño institucional y normativo para su realización; y asimismo las comunidades han emprendido acciones para lograr la regulación de las ZRC como alternativa de protección de sus modos de vida.

En particular la penetración material, dado su carácter dual se puede activar desde dos lugares: 1) desde las comunidades y 2) desde el Estado. Sin que con esto se quiera decir que cuando las comunidades activan la necesidad de regulaciones limiten el carácter regulador del Estado.

Sin embargo, la penetración Cooptativa Estatal, encuentra en las ZRC de los municipios de San Pablo y Cabrera expresiones que permiten dilucidar la existencia de acuerdos recíprocos entre los sectores dominantes en la región con el Estado. Sirva de ejemplo El establecimiento de lugares de

consenso en materia de acceso y exigencia de derechos entre el Estado y las asociaciones y movimientos campesinos. Hay que mencionar además que la penetración cooptativa Estatal tal como ocurre con el carácter regulatorio del Estado ocurre en doble vía, es decir que el Estado busca apoyos y consensos con los territorios, pero también los territorios buscan apoyos y consensos con el Estado.

### **CONTRASTES DE LAS MODALIDADES DE PENETRACIÓN ESTATAL EN SAN PABLO Y CABRERA**

En el municipio de San Pablo, el número de efectivos es inferior a la cantidad de pobladores siendo de aproximadamente 10.000, así mismo producto de la presencia y reacomodamiento armado en la actualidad de estructuras armadas del ELN y BACRIM en la subregión del sur de Bolívar y en la región del Magdalena Medio, que han provisto las condiciones para sostener acciones de carácter bélico entre las partes a pesar de haberse reducido en el último lustro. En ese sentido la fuerza pública no ha podido consolidar un control territorial en la región, de tal forma que se siguen presentando eventos y hechos victimizantes en el marco del conflicto armado y asesinato de líderes campesinos; situaciones que hacen manifiesto que la modalidad de penetración represiva Estatal a pesar de contar con las condiciones militares para ejercerla no constituye un referente de éxito en tanto no ha sido posible consolidarla. Es decir, que el carácter represivo del Estado se encuentra en disputa con actores armados no Estatales.

Para el caso de Cabrera, encontramos que el número de efectivos es el más alto del país encontrando una relación de 3 por cada habitante, siendo de 13.000 aproximadamente, además se encuentra incrustado en la región el Batallón de alta Montaña en el Páramo de Sumapaz generando una mayor posibilidad de reacción y acción en el territorio. En cuanto a la presencia de estructuras armadas ilegales no se registra presencia de alguna de tales desde el 2008 cuando en el marco de la estrategia “Espada de Honor” se logró el repliegue de las FARC a los límites con el departamento del Meta. Finalmente, en los últimos tres años no se ha reportado ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral Para Las Víctimas ningún evento relacionado con el conflicto armado. En definitiva, el municipio de Cabrera constituye un caso de éxito en el marco de la penetración represiva Estatal en tanto a través de la fuerza se ha logrado mantener el control del territorio ejerciendo el monopolio de la fuerza y garantizando la inexistencia e inoperancia de estructuras armadas ilegales, así como la

comisión de hechos victimizantes; inclusive, como ya lo referenciamos, el batallón de alta montaña ahora se prepara para asumir la protección del páramo de Sumapaz.

Luego de resaltar las características en cuanto a la penetración represiva Estatal en los dos municipios, encontramos como resultado un caso exitoso y otro no exitoso. Por tal razón reviste de interés entender cómo la transformación del conflicto en los territorios ocurre de manera distinta, es decir que podemos sostener que la penetración represiva Estatal es disímil y en esa medida necesita de acciones diferenciadas para poder lograrla. En tal sentido, sería posible defender la tesis que el carácter represivo del Estado resulta determinante para la consolidación de la paz territorial.

La penetración ideológica Estatal presenta problemas en tanto su operacionalización debido a la carencia de información diferenciada por territorios. No obstante, se pudieron establecer tópicos para el análisis, el papel de la religión (vista desde la participación en actividades religiosas), el comportamiento electoral (elecciones de alcaldía, concejo, gobernación y plebiscito por la paz, y la participación en asociaciones de carácter comunal.

En cuanto al papel de la religión se pudo identificar gracias a la Encuesta de Cultura Política, ECP, realizada por el DANE en el 2015 y 2017 que dentro del agregado nacional entre el 68% y el 70 % de la población asiste por lo menos una vez a reuniones de carácter religioso en la semana, lo que significa que la religión significa un importante potencial en el marco de la penetración ideológica Estatal. Aunque no fue posible establecer de manera diferenciada estos indicadores en los municipios de San Pablo y Cabrera, sí resulta importante señalar este tipo de particularidades en tanto reviste de mayores elementos para el análisis.

El comportamiento político visto desde un análisis electoral de los municipios en los resultados de los comicios de 2015 para Alcaldía, Gobernación, Asamblea Departamental y Concejo Municipal muestra que el municipio de San Pablo apunta a una consolidación de partidos como Cambio radical y la U; de otro lado, en el municipio de Cabrera los partidos dominantes son el Liberal y el Polo Democrático Alternativo. Ahora bien, al revisar los resultados del plebiscito para la Paz hallamos que en San Pablo triunfó el NO por un pequeño margen y en Cabrera triunfó el SI.

Estas situaciones que encuentran explicaciones en los apoyos partidarios del SÍ y al NO, y además en el marco de la penetración ideológica Estatal, muestran la capacidad del Estado de generar una aceptación de los valores que para este caso corresponden con el apoyo al acuerdo de paz. En ese

sentido en el marco Penetración ideológica Estatal en San Pablo encontramos un caso no exitoso y en Cabrera un caso de éxito.

En segunda instancia y en el marco de los resultados del índice de cierre de esfuerzos de brechas para los municipios de San Pablo y Cabrera, se debe indicar que para los dos casos el índice sintético es 0.6. En esta perspectiva, surge un interrogante: *¿cómo a pesar de encontrar diferencias claves en cuanto al análisis de penetración estatal en sus cuatro modalidades para los dos municipios se encuentra el mismo resultado del índice de cierre de esfuerzos de brechas en los municipios de San Pablo y Cabrera?* Más aún cuando en términos referenciales de la gestión por resultados propuesto en la cartilla de fortalecimiento institucional del proyecto de Gobernanza para la paz, al tener igual índice sintético necesariamente se requiere el mismo tipo de esfuerzo para cerrar las brechas territoriales en dos territorios con características heterogéneas.

Ante la objeción planteada, encontramos que la penetración represiva Estatal para los municipios de San Pablo y Cabrera arrojó condiciones distintas en tanto la presencia de efectivos militares por habitante, acciones armadas, presencia de actores armados ilegales, tasa de homicidios, reducción de eventos victimizantes en el marco del conflicto armado, control territorial por parte de la fuerza pública y cantidad de líderes sociales asesinados. En consonancia, los esfuerzos para retomar el control de la penetración represiva del Estado en el municipio de Bolívar son de proporciones más altas y de mayor dificultad dadas las condiciones de contexto de violencia y dinámicas de los actores armados, en relación con las acciones en el municipio de Cabrera que en la actualidad no presenta hechos de violencia relacionadas con el conflicto armado y no registra presencia de ningún actor armado ilegal.

De igual modo la penetración material vista como la provisión de servicios, arroja diferencias fundamentalmente en el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. En ese sentido Cabrera presenta mejores indicadores que San Pablo, lo que en perspectiva señala que, para condensar, los resultados del índice de esfuerzo de cierre de brechas no comprenden los contextos particulares de las regiones, en tanto como se ha demostrado a través del análisis de las modalidades de penetración Estatal las condiciones de los territorios son en estricto diferentes.

En esta misma perspectiva, el índice de esfuerzo de cierre de brechas está sustentado en el marco de la gobernanza y el buen gobierno, es decir que se inscribe en las dinámicas que incluyen a actores diferentes al Estado en las acciones de política pública. Sin embargo, a través de un estudio

de la Gobernanza del agua en México, por ejemplo, desnuda falencias del modelo de gobernanza en tanto apunta que la llamada democratización de la agenda pública y la participación de otros actores no significa que genere las respuestas adecuadas a la demanda existente. Es decir, que estas transformaciones están llamadas a ser tan solo el maquillaje Estatal para hacer funcionar el mercado desde el gobierno.

A pesar de las limitaciones propias de este proyecto de investigación es posible identificar fracturas en el involucramiento de los actores no Estatales en el diseño de las acciones públicas. En tanto, y como se ha reiterado en otros apartados del documento el proyecto de gobernanza para la paz y en particular el índice de esfuerzo de cierre de brechas se enfoca en el fortalecimiento institucional sin que su objetivo fundamental sea vincular a las comunidades en la gestión de sus territorios.

En esta misma línea, se debe preguntar si los actores no Estatales que intervienen representan los intereses comunes de los territorios. Se infiere entonces que, así como las comunidades, movimientos y asociaciones de carácter social pueden participar, de igual manera lo pueden hacer actores económicos y políticos en los territorios con una fuerte injerencia en las dinámicas regionales.

Consideremos ahora, el enfoque de gobernabilidad propuesto en el índice de esfuerzo de cierre de brechas, que por definición corresponde con la capacidad del gobierno para el manejo de la sociedad. A pesar, de contar con acciones conducentes a la mejora de administrativo organizativa de las instituciones Estatales el índice de esfuerzo de cierre de brechas resulta limitado en tanto ajusta las instituciones públicas sin tener en consideración los contextos territoriales. Como se vio en el análisis comparado de las modalidades de Penetración Estatal los municipios de San Pablo y Cabrera contrastaron realidades disímiles al respecto de las capacidades Estatales.

Dicho lo anterior, no se trata únicamente de generar fortalecimiento institucional, sino por demás de identificar ¿Qué? parte de la organización administrativa se debe fortalecer, ¿Cuál? es el impacto de la transformación institucional y ¿Cómo? son las condiciones y características territoriales en donde se desarrollará la transformación institucional.

En suma, no se trata de desvirtuar las fortalezas del índice de esfuerzo de cierre de brechas, por demás, se busca potenciar el índice sintético de cierre de brechas a través de los aportes encontrados en el análisis comparado de las modalidades de penetración Estatal, en tanto permite identificar las características particulares de los territorios.

## ANÁLISIS DE PENETRACIÓN ESTATAL COMO HERRAMIENTA DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

El análisis de las modalidades de penetración Estatal (represiva, material, cooptativa e ideológica) permite realizar una comprensión de las realidades territoriales, en tanto establece factores y variables a transformar a partir de una observación acuciosa de: capacidades institucionales, limitaciones organizativas administrativas, legitimidad de las acciones Estatales, apoyos comunitarios y políticos en los territorios, situación socio-económica de las entidades territoriales, capacidades y alcance de la regulación Estatal y control represivo de la fuerza en las regiones.

El conflicto armado en nuestro país ha limitado y condicionado la forma en la cual ha ocurrido la penetración Estatal en las regiones y territorios. En esta perspectiva las condiciones actuales de las relaciones sociales en cada uno de los lugares del territorio han transformado la representación y legitimidad del Estado y su relación con las comunidades. De tal manera, que el Estado está llamado a la transformación de las relaciones sociales territoriales a partir de acciones de política para el fortalecimiento de la penetración Estatal.

Por otra parte, el proyecto de fortalecimiento institucional para la Paz en los municipios de conflicto tiene dos componentes, que a saber son: el Fortalecimiento Institucional y la Gobernanza para la Paz. En este sentido la ESAP junto con el FODESEP buscan desarrollar capacidades óptimas de Buen Gobierno en 400 municipios para afrontar el nuevo escenario de paz luego del acuerdo firmado entre las FARC-EP y el Estado colombiano (ESAP-FODESEP, 2017).

- Para lo cual han desarrollado la cartilla de fortalecimiento institucional enfocada en mejorar indicadores de medición institucional y gestión por resultados. Teniendo en cuenta lo anterior han denominado a acciones a realizar que se han denominado como lecciones aprendidas que corresponden a las siguientes:
- Diferenciar metas de resultado, producto e indicadores
- Estructurar programas con instrumentos de medición
- Formular e identificar objetivos estratégicos
- Publicar informes de Rendición de Cuentas en la página web de la alcaldía y otros espacios físicos del municipio, con 30 días de antelación al acto público
- Implementar políticas de cero papel y ahorro de servicios públicos
- Conformar equipo Modelo Estándar de Control Interno, MECI, y el Comité de Control Interno correspondiente
- Elaborar el diagnóstico natural y biofísico, fundamental para el proceso de evaluación y aprobación por parte de la CAR
- Incluir la participación ciudadana como eje central de la Gestión Pública
- Diagnosticar el estado del municipio a partir de las tres dimensiones del desa-

- rollo: económica, ambiental y social
- Presentar proyectos a través del Sistema General de Regalías (SGR), teniendo en cuenta los proyectos tipo, de la Dirección Nacional de Planeación, DNP
  - Acompañar de manera permanente la ejecución de recursos fiscales para adoptar medidas preventivas y evitar las correctivas y sancionatorias

Sin ir más lejos, estas acciones responden a mejoras en términos organizativo-administrativas, es decir que se ocupan de manera exclusiva de mejoras de las instituciones Estatales. Sin embargo, como se demostró en el análisis de las modalidades de penetración Estatal, las condiciones de los territorios son disímiles y corresponden a contextos particulares de cada región, de tal forma que las acciones a emprender en la construcción de paz deben tener la envergadura suficiente respecto del tamaño y características de los problemas territoriales.

Lo dicho hasta acá supone una limitación del proyecto fortalecimiento institucional para la Paz en los municipios de conflicto; hay que mencionar además que el índice de esfuerzo de cierre de brechas, del cual también se ocupa este proyecto de investigación, que establece un índice sintético para medir las condiciones socioeconómicas de los municipios y un marco de acciones para mejorarlas, está estructurado en las llamadas reformas del Estado de las cuales Borón (2003), destaca que están pensadas como reformas económicas orientadas al mercado con serias consecuencias negativas sobre la inclusión social y la participación democrática.

A este respecto, se debe señalar que, a pesar de llamarse índice de esfuerzo de cierre de brechas, no se identifica medición alguna sobre las desigualdades territoriales, es decir, de las existentes en comparación con otras regiones del país, ni de las desigualdades al interior de cada territorio, con lo cual las acciones dispuestas en la cartilla de fortalecimiento institucional no pueden estar direccionadas a tomar acciones para promover la inclusión y la reducción de las desigualdades.

Razones por las cuales el fortalecimiento institucional resulta insuficiente para transformar las relaciones sociales de los territorios en el posacuerdo. En este sentido el KROC (2017) destaca que la construcción de paz necesita de la generación de consensos entre el Estado y la sociedad mediante el establecimiento de condiciones para la cooperación en función de la reconstrucción de las relaciones de confianza. Es así, que el camino hacia la paz, aunque implica adecuaciones de carácter organizativo administrativo de las instituciones Estatales, no se traduce en el objetivo a lograr.

Por consiguiente, el análisis de penetración Estatal permite identificar los objetivos a transformar en las relaciones Estado sociedad. Como bien

señala Lederach (1995), resulta fundamental reconstruir las redes sociales producidas por el conflicto sin la pretensión de eliminar o administrar el posconflicto. Bajo esta premisa las modalidades de penetración Estatal ofrecen una comprensión holística de los territorios para la transformación del conflicto identificando las condiciones en las que el Estado ha actuado, así como las ausencias que debe copar.

En síntesis, el análisis comparado de penetración Estatal de los municipios de San Pablo y Cabrera retrata las dimensiones de las relaciones sociales existentes luego del acuerdo de paz. De modo que es comprensible el contexto particular de cada territorio, para así pensar y estructurar las acciones necesarias hacia el logro de la transformación del conflicto.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis comparado de las modalidades de penetración Estatal (represiva, normativa, cooptativa e ideológica) en los municipios de San Pablo (Bolívar) y Cabrera (Cundinamarca), permite evidenciar disparidades territoriales y condiciones de Penetración Estatal disímiles de lo expresado en el índice de esfuerzo de cierre de brechas. En esta perspectiva, las acciones referidas desde la cartilla de fortalecimiento institucional para el cierre de brechas territoriales en el marco de construcción de paz no pueden ser concebidas ni formuladas bajo los mismos criterios so pena de descontextualizar territorialmente las acciones de política pública. Ello afectaría no solo el nivel técnico de las mismas, sino que también introduciría mayores niveles de incertidumbre en el proceso de construcción de una Paz estable y duradera, mandato del Acuerdo final.

Con base en lo anterior entonces podrían señalarse, al menos, tres conclusiones respecto a: 1) limitaciones del índice de esfuerzo de cierre de brechas, 2) la imbricación de las modalidades de penetración Estatal y 3) la potencialidad del análisis de penetración Estatal en los territorios en el marco de construcción de paz.

En primer lugar, el índice de esfuerzo de cierre de brechas ofrece una unidad de análisis de la capacidad institucional y organizacional administrativa del Estado en las regiones. No obstante, la reconstrucción de las relaciones sociales y la transformación del conflicto en los territorios y el paso a una situación de paz necesita de análisis que permitan comprender el grado de penetración Estatal existente en los municipios. Esto conduce necesariamente a la identificación en términos de fortalezas y debilidades,

así como de casos exitosos y no exitosos de las cuatro modalidades de penetración Estatal.

Se necesitan, por lo tanto, acciones diferenciadas y con la envergadura suficiente acorde a la transformación del conflicto en cada región. En efecto los casos exitosos de cada modalidad de penetración Estatal condensan el potencial de las acciones a realizar por parte de la administración Pública para la construcción de paz.

Baste como muestra, la modalidad represiva de Penetración Estatal en Cabrera. La cantidad de efectivos, así como las acciones militares Estales han impedido la llegada y asentamiento de grupos “posdesmovilización”. De otro lado, en San Pablo durante el periodo de análisis diversos grupos armados ilegales ejercieron procesos de reacomodación territorial generando una nueva ola de violencia. La modalidad represiva, en todo caso, no es exclusiva garantía de cese de violencia, pero sí resulta determinante la capacidad de control territorial militar para limitar el accionar de nuevas estructuras armadas ilegales.

En segunda instancia, las modalidades de penetración Estatal pueden estar imbricadas. Sirva de ejemplo cuando el Estado establece acuerdos con los grupos dominantes de las regiones (modalidad cooptativa del Estado), la forma de materializar la reciprocidad en general consiente la entrega y dotación de servicios públicos o la regulación de un tema particular (modalidad material de penetración Estatal).

Finalmente, en términos de construcción de paz se trata de aunar análisis, procesos y perspectivas para la paz. El índice de esfuerzo de cierre de brechas es un aporte a la consolidación de formas de fortalecimiento institucional, por su parte el análisis de las modalidades de penetración Estatal reviste de la comprensión de los territorios, así como de la posibilidad de cimentar estrategias para la transformación de las relaciones sociales en los municipios. En suma, las políticas futuras posacuerdo deben contener la amplitud de las perspectivas, así como ser capaz de interpretar y comprender las realidades territoriales.

## REFERENCIAS

Acuerdo Final. (2016). Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

- ACVC (11 de 12 de 2012). Plan de Desarrollo Sostenible.
- Agencia Nacional de Tierras. (s.f.). Agencia Nacional de Tierras. Recuperado de: <http://www.agenciadetierras.gov.co/>
- Aguilar, I. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 39. OCT. Caracas, Conferencia Magistral presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.
- Alcaldía de Cabrera - Cundinamarca. (22 de diciembre de 2017). Alcaldía de Cabrera - Cundinamarca. –Recuperado de: <http://www.cabrera-cundinamarca.gov.co/municipio/historia-del-municipio-de-cabrera-cundinamarca>
- Alcaldía de San Pablo-Bolívar. (12 de mayo de 2016). Alcaldía de San Pablo-Bolívar. Recuperado de: [http://www.sanpablo-bolivar.gov.co/mapas\\_municipio.shtml?apc=bcxx-1-&ex=2694279](http://www.sanpablo-bolivar.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcxx-1-&ex=2694279)
- Althusser, L. (1988). Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Barreto R, J. D. (2017). Zonas de Reserva Campesina Como Instrumento de Ordenamiento Territorial Para Colombia: El Caso del Municipio de Cabrera. Tesis de Maestría. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual. Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, 1-40.
- Borón, A. (2003). Cuba Debate. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2003/10/31/atilio-boron-las-reformas-del-estado-en-america-latina/#.XBmAzehKjSE>: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2003/10/31/atilio-boron-las-reformas-del-estado-en-america-latina/#.XBmAzehKjSE>
- Boron, A. (2010). ¿Combate a la pobreza o combate a los pobres? Recuperado de: <http://www.atilioboron.com.ar/2010/09/combate-la-pobreza-o-combate-los-pobres.html>
- Cabrera, S. (2016). Repensando el Estado como institución. Poder central, cultura local y relaciones centro-periferia en las interpretaciones de Juan Manguashca y el debate Schwarz-Carvalho Franco. Almanack. Guarulhos, No. 13, 153-168.
- Camargo, Martínez, Romero, & Patiño, &. (2017). Ejército Nacional II División El Conflicto Armado en las Regiones. Documentos de Investigación de Ciencias Sociales y Humanas . Bogotá: Universidad del Rosario. CRAI, 151 p.

- Centro de Memoria. (2 de septiembre de 2015). Centro de Memoria Paz y Reconciliación. Recuperado de: <http://centromemoria.gov.co/sumapaz-re-nace-la-esperanza/>
- CEPAL. (2015). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015, Pactos para la igualdad territorial. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- DNP. (2014). Indicadores de medición y línea base para el fortalecimiento institucional San Pablo -Bolívar. Documento que establece el nivel de desarrollo institucional y la línea base de cada uno de
- Echandía, C. (2001, ). La Violencia en el Conflicto Armado durante los años 90 . Orden Público. Universidad Externado de Colombia, 229-246.
- El Tiempo. (5 de junio de 2003). Tras 10 mil hectáreas de coca. Colombia.
- ESAP-FODESEP. (2014). Municipios en Zonas de Conflicto Fortalecidos en su Institucionalidad Para la Paz - Gobernanza Para la Paz. Documento de Trabajo.
- Gobernación de Cundinamarca. (2016). Diagnostico Población Víctima del Conflicto Armado, Departamento de Cundinamarca. Bogotá.
- Gobierno Nacional – FARC-EP. (2018). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. Bogotá: Gentes del Común – Centro de Pensamiento y Diálogo Político – Centro de Cooperación para la Paz.
- ILPES-CEPAL. (2012). Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kim, P. (2007). Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno. Gestión y Política Pública Volumen XVI. Número 2 . II Semestre de 2007, 511-531.
- KROC (2017). Informe Sobre el Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Indiana, EE. UU.: Kroc Institute For International Peace Studies, Notre Dame University.
- Lederach, J. P. (1995). Preparing For Peace, Conflict Transformation Across Cultures. New York: Syracuse University Pres.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. American Political Science Review, Vol. 65, No. 3, 682-693.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5, noviembre UAM-AEDRI, 1-43.

- Mesa de Conversaciones. (2017a). Acuerdo Final para la terminación del conflicto & la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá: Torreblanca (incluye folleto: Nuevo Acuerdo Final).
- Mesa de Conversaciones. (2017b). Nuevo Acuerdo Final para la terminación del conflicto & la construcción de una paz estable y duradera. Notas sobre los cambios, ajustes y precisiones... Bogotá: Torreblanca (incluye folleto).
- Molina, A. (2011). La zona de reserva campesina del valle del río Cimitarra: un ejercicio inconcluso de participación ciudadana y manejo colectivo del territorio. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 21-33.
- Musseta, P. (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, Espacios Públicos, 66-84.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad Numero. 128 noviembre-diciembre, 62-87.
- Oszlak, O. (1982). Reflexiones Sobre la Formación del Estado y la Construcción de la Sociedad Argentina . Desarrollo Económico, V 21, N°84 (enero-marzo).
- Paladini Adell, B. (2012). From Peacebuilding and Human Development Coalitions to Peace Infrastructure in Colombia. Berghof Handbook, Dialogue Series N° 10, Berlin: Berghof Foundation. <[www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue10\\_paladini\\_](http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue10_paladini_).
- Paz & Reconciliación. (julio de 2017). Como Va la Paz, Segundo Informe de la Iniciativa Unión por la Paz. Recuperado de: <http://pares.com.co/2017/05/17/como-va-la-paz/>
- Pécaut, D. (2001). Guerra Contra la Sociedad. Bogotá: Editorial Planeta.
- Pérez-Liñan, A. (junio de 2007). Departamento de Ciencia Política. Universidad de Pittsburgh, Recuperado de: <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>
- Pfeiffer, S. (2015). Territorial peacebuilding in Colombia: the opportunity to do what has not been achieved before? NOREF- Norwegian Peacebuilding Resource Centre Report – July.
- Portuguez, A. L. (2011). La zona de reserva campesina del valle del río Cimitarra: un ejercicio inconcluso de participación ciudadana. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 21-33.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo, 239-271.

- Puello-Socarrás, J. F. (2018). ¿Gobernanza y Nueva Gestión Pública para la Paz? Notas Sobre el Proceso de Implementación del Acuerdo Final en Colombia. REAd. Rev. eletrónica adm. (Porto Alegre) vol.24 no.2 Porto Alegre May/Aug. 2018.
- Puello-Socarrás. (2017). Más Allá del “Gato-Perro” Hacia la Comparación en Condiciones de Abigarramiento. En J. L. Bautista, R. Peixoto de Oliveira, & A. & Fernández de Lara Gaitán, Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Quinta División del Ejército Nacional. (2016). Quinta División del Ejército Nacional. Ejército Nacional de Colombia: Recuperado de: [https://www.quintadivision.mil.co/quinta\\_division\\_ejercito\\_nacional/brigadas/decima\\_tercera\\_brigada/unidades\\_tacticas/fuerza\\_tarea\\_sumapaz](https://www.quintadivision.mil.co/quinta_division_ejercito_nacional/brigadas/decima_tercera_brigada/unidades_tacticas/fuerza_tarea_sumapaz)
- Radseck & Flandes. (2012). Gobernanza Multinivel de Seguridad en América del Sur. Pap. Polít Bogotá (Colombia) Vol. 17, N°. 1 enero-junio, 203-238.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2016). Recuperado de: [https://wsr.registraduria.gov.co/?page=plebiscito\\_2016](https://wsr.registraduria.gov.co/?page=plebiscito_2016)
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct 28-31., 1-29.
- Rettberg, A. (2003). Diseñar el Futuro: Una Revisión de los Dilemas de la Construcción de Paz Para el Posconflicto. Revista de Estudios Sociales, Número 15 Jun 01 .
- Rettberg. (2004). Business-led peacebuilding in Colombia: fad or future of a country in crisis? Crisis States Research Centre working papers series 1, 56. Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- RIMISP. (8 de abril de 2016). Informe Latinoamericano 2015: cierre de brechas territoriales y grandes desafíos en igualdad de género. Centro Latinoamericano Para el Desarrollo Rural, Recuperado de: <https://rimisp.org/noticia/informe-latinoamericano-2015-cierre-de-brechas-territoriales-y-grandes-desafios-en-igualdad-de-genero/>
- Sanford, V. (2003). Eyewitness: Peacebuilding in a War Zone: The Case of Colombian Peace Communities. International Peacekeeping, Volume 10, Issue 2, 107-118.
- Sartori, G. ( 1994). Comparación y método comparativo. En G. y Sartori, La Comparación en las Ciencias Sociales (pp. 29-49). Madrid: Alianza.

- Semana. (3 de marzo de 2017). Revista Semana. Recuperado de: <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/ejercito-sera-guardian-ambiental-del-sumapaz>
- Torres-Melo. (2007). Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual. En Z. S. (Ed), *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios* (pp. 409-431). Ediciones Uniandes.
- UARIV. (1 de junio de 2018 ). Unidad Para La Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Recuperado de: [https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia\\_ocurrencia?vvg=1](https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia_ocurrencia?vvg=1)
- Vargas & Núñez (2013). *¿Como llega el Eln a la Mesa de Negociaciones? . Bogotá: Paz & Reconciliación.*
- Von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza Sistémica y Desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 35-52.
- Zubiría, S. d. (2015). Dimensiones Políticas y Culturales en el Conflicto Colombiano. En C. H. (CHCV), *Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV)* (p.p. 863). La Habana: Versión en Línea. en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/zubiriaSergio.pdf>.

## ARTE Y ARTESANÍA

SOBRE EL PROCESO DE DECISIÓN FRENTE A LA  
POLÍTICA MUNICIPAL DE SALUD MENTAL Y  
CONVIVENCIA SOCIAL EN SANTIAGO DE CALI<sup>3</sup>

**María Gabriela Valero Gómez &  
Miller Machado Mosquera**

### RESUMEN

Se presenta una reflexión en torno a la forma como se tomó la decisión de formular la Política Pública Municipal de Salud Mental y Convivencia Social para Santiago de Cali, con base en el Modelo de **“Arte y Artesanía” (Policy Analysis as Craftwork)** de Majone, para lo cual se hace una descripción de la Política y la forma como se tomó la decisión, planteando la postura de los actores, una breve presentación del modelo y finalmente estableciendo la relación entre los elementos centrales del mismo y las principales conclusiones de la discusión.

**Palabras Claves:** Modelo de Arte y Artesanía; Políticas de Salud Mental; Toma de decisión.

---

<sup>3</sup> Artículo surgido de “Análisis del proceso de formulación de la Política Pública Municipal de Salud Mental y Convivencia Social de Santiago de Cali en el año 2017” tesis de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, denominada de autoría de Miller Machado Mosquera.

## PRESENTACIÓN

El tema de la Salud Mental es estratégico en el desarrollo de las sociedades, como se ha expresado ampliamente desde la academia y entes nacionales como el Ministerio de Salud y Protección Social, al igual que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, en Colombia hace falta generar condiciones técnicas y políticas para dar continuidad y sostenibilidad a los procesos, lo cual solo es posible si en el país se avanza en fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales, la coordinación de actores y políticas y el diseño, formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas con enfoques transversales e intersectoriales.

La presente propuesta atiende las demandas del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2016 – 2019 “Cali Progresas Contigo” y en particular del Programa “Vida, familia y salud mental” el cual establece el mecanismo para el desarrollo del modelo comunitario de salud mental, cuyo propósito es garantizar el goce efectivo del derecho a la salud mental, a una familia y a la vida en comunidad. Lo anterior, por tanto, se articula a los lineamientos establecidos en la Constitución Política de Colombia, la Ley 1616 de 2013 de Salud Mental, la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a la Familia de 2013, la Ley 1620 de 2013 de Convivencia Escolar y Formación en el Ejercicio de Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, la Ley 1257 de 2008 para la Prevención y Erradicación de todas las formas de Violencia contra la Mujer y la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas del 2008.

La formulación de esta política pública se fundamenta en la noción de gobernanza, donde resulta clave la alianza estratégica entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, incluida la academia, y se toman en cuenta los enfoques de derechos humanos, diferencial, psicosocial y de inclusión social que contribuyan a generar condiciones para afrontar el momento del posconflicto, en el cual el tema de Salud Mental y la Paz Territorial son claves en la Agenda Pública.

## JUSTIFICACIÓN

La presente propuesta retoma los elementos que dan sustento y fundamentan la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social, que deben adaptarse a las necesidades de los territorios; en este caso, del municipio de Santiago de Cali.

Las investigaciones han comprobado que los trastornos mentales representan una proporción importante de la carga de enfermedad, por discapacidad y mortalidad (OMS, 2005). Los costos que generan los trastornos mentales y la insuficiente salud mental no se circunscriben a la prestación de servicios. También están representados en otras fuentes como discriminación y desempleo. Se han demostrado relaciones entre salud mental y desarrollo socioeconómico (OMS, 2004).

Existen brechas entre la oferta de servicios y demanda de atención; se trata de la brecha de tratamiento o demanda insatisfecha. Los problemas de salud mental producen un sufrimiento intenso que a menudo no es tratado. El dolor psicológico se describe con frecuencia como algo peor que el dolor físico. En nuestro país, es altamente preocupante la problemática de falta de acceso a servicios adecuados de salud mental centrados en la persona, así como la carencia de recursos destinados al bienestar mental de la población. Muchas personas con necesidades de atención no tienen el acceso o este se encuentra restringido (Chisholm, 2007).

Las personas que enfrentan procesos de salud-enfermedad considerados como trastornos mentales son objeto de discriminación en todos los ámbitos; la reducción del estigma asociado a problemas de salud mental es un gran reto. El estigma asociado a problemas de salud mental constituye la barrera más importante para el acceso a los servicios.

Colombia ha sufrido una historia continua de violencia que ha tenido diversas manifestaciones a lo largo de la historia. En épocas recientes, el conflicto armado, acuerdos y negociaciones de paz, procesos de reintegración, reconocimiento de víctimas y reconstrucción del tejido social, hacen suponer un incremento considerable en la demanda de actividades destinadas a promover y atender la salud mental de los colombianos.

El Estudio Nacional de Salud Mental Colombia 2003 mostró que el 40% de los colombianos presentó un problema de salud mental clínicamente significativo alguna vez en la vida (Ministerio de la Protección Social & Fundación FES Social, 2005). Si tenemos en cuenta que la salud mental no es solamente ausencia de trastorno mental, y que la vida inevitablemente nos presenta problemas y retos que no siempre tenemos la posibilidad de asumir, es probable entonces que la proporción de personas que en algún momento requiera de ayuda sea mucho mayor. Todos somos vulnerables a que nuestra salud mental se vea afectada en algún momento del curso de la vida.

El conocimiento sobre salud mental y sus problemas se ha expandido. Los trastornos mentales se pueden prevenir y también se pueden modificar las maneras en las que la sociedad los entiende. Además de la disponibilidad de nuevos medicamentos, las investigaciones demuestran que las terapias psicológicas funcionan (Duncan, Miller, Wampold, & Hubble, 2010). La inversión en salud mental se recupera con creces, puesto que se traduce en más oportunidades, más desarrollo y mejor convivencia entre ciudadanos.

## ANTECEDENTES

Resulta absolutamente relevante conocer la línea del tiempo de la implementación del proceso a través del cual se formuló la Política Pública de Salud Mental y Convivencia para Santiago de Cali, que como se ha venido planteando responde a un ejercicio altamente participativo, lo cual permitió tener diversas formas de ver los fenómenos, los problemas, las capacidades y por tanto los objetivos y el enfoque de la política.

En un proceso de concertación de los profesionales de la Universidad del Valle, con el Equipo de Salud Mental de la Secretaría de Salud Pública Municipal, se llegó al acuerdo en torno al propósito general del proceso, que consiste básicamente en *“Formular la Política Pública de Salud Mental y Convivencia Social de Santiago de Cali para el periodo 2017 – 2027, de manera participativa con diversos actores y sectores; y teniendo en cuenta los enfoques de salud pública, Inclusión Social, Derechos humanos, diferencial, psicosocial, género y diversidad sexual.*

De manera más concreta, la idea es en primer lugar *“Promover un proceso de discusión con diversos actores y sectores de la ciudad y de los territorios, en torno a la situación de Salud Mental y Convivencia Social en el municipio de Santiago de Cali, a través de la implementación de un diagnóstico participativo”,* cuyo producto central es por supuesto una lectura colectiva de lo que acontece en la ciudad en torno al tema, como punto de partida para formular la decisión.

Por otro lado, la idea es la *“Elaboración con actores y sectores estratégicos del municipio y de los territorios los Lineamientos Técnicos y Estratégicos de la Política Pública de Salud Mental y Convivencia Social de Santiago de Cali y en este marco el Modelo Comunitario de Salud Mental”,* siguiendo la línea trazada de participación activa en la formulación de la política.

Se ve necesario que este esfuerzo se haga más concreto en un ejercicio de *“Adaptar y validar las Rutas Integrales de atención en Salud Mental; Trastorno y Sufrimiento Social, Consumo de Sustancias Psicoactiva y Violencias, con actores y sectores claves del municipio y los territorios”*, que permita aterrizar en los territorios la política y el modelo comunitario de salud mental.

Finalmente, en el marco de ubicar el proceso en un contexto ético y político, se propone *“Abrir un espacio local y nacional para la discusión y validación de la Política Municipal de Salud Mental, a través de la implementación de un foro nacional sobre el tema”*, que permita en una dinámica de Gobernanza en Salud Mental, entrar en una interlocución con otros actores claves del desarrollo en la ciudad como la academia, los políticos, las organizaciones sociales, los técnicos y los expertos en el tema.

Si bien el ejercicio de recuperación de la experiencia se centra fundamentalmente en el momento de formulación propiamente de la política, se hace una reseña general de varios momentos precedentes que pueden explicar y por ende permiten comprender la decisión que se toma para formular de forma participativa la política de salud mental.

## **RETROSPECTIVA GENERAL QUE EXPLICA LA EVOLUCIÓN DEL TEMA DE SALUD MENTAL EN CALI**

Hay por lo menos tres momentos claves que promueven la aparición de la política municipal de salud mental y convivencia social en Cali. En la década de los noventa a nivel internacional se empieza a hablar sobre un nuevo enfoque de la Salud Mental, esta vez desde la perspectiva de las dinámicas comunitarias.

Debe recordarse que en 1969, la OPS convocó en Viña del Mar, Chile, a un grupo de trabajo sobre administración de servicios psiquiátricos y de salud mental en el que intervinieron 44 participantes y observadores de 22 países de Latinoamérica y el Caribe (Organización Panamericana de la Salud. Administración de los Servicios de Salud Mental. Washington, DC: OPS; 1970. [Publicación Científica 210]).

El objetivo primordial de la reunión era llegar a un acuerdo sobre los cambios necesarios para modernizar la atención psiquiátrica y promover acciones de salud mental más amplias e integrales. En este foro se alcanzó

un consenso en cuanto a la necesidad de apartarse de los modelos clásicos de manicomios y dar fin a las prácticas de tipo custodial.

**Gráfico 1. Momentos claves del proceso de formulación de la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social**



**Fuente:** Elaboración Propia

Se recomendó la integración de los programas de salud mental en el contexto de la salud pública, la promoción de la participación de las comunidades, la participación de pacientes y familiares en la planificación y prestación de servicios y la modificación de la legislación existente en relación con la salud mental.

Puede decirse que este encuentro fue un precursor de la Conferencia sobre la Reestructuración Psiquiátrica en América Latina y de la “Declaración de Caracas” de 1990. En los años que se sucedieron, distintos países establecieron servicios demostrativos de salud mental comunitaria con el apoyo de la OPS/OMS; entre ellos, se destacaron el de “Las Crucitas” en Honduras; el de “San José de Murialdo” en Puerto Alegre, Brasil; el de Santiago de Chile; dos centros en Panamá y uno en Cali, Colombia.

Posteriormente se configura en la Secretaría de Salud del Municipio de Santiago de Cali, al interior del grupo de Salud Pública, una línea específica para el tema de la Salud Mental, el cual establece de acuerdo con los lineamientos nacionales los tres ejes de la Salud mental: Violencias, Consumo de Sustancias Psicoactivas y Trastornos Mentales.

En el año 2017 y dadas las condiciones tanto de desarrollo técnico, como de la situación epidemiológica que ya se ha indicado en el presente documento, se toma la decisión de crear el Grupo de Salud Mental y Convivencia Social al interior de la Subsecretaría de Promoción, Prevención y Producción Social de la Salud.

## LÍNEA DEL TIEMPO DEL PROCESO DE FORMULACIÓN

A continuación, se presenta una breve descripción acerca de los acontecimientos que antecedieron el proceso de formulación de la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social, el cual será objeto de análisis posterior.

**Tabla 1, Acciones la Línea de tiempo del proceso de formulación de la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social.**

Año	Mes (Período)	Acciones y Decisiones
2016	Julio -Octubre	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se propone la formulación de las Políticas de Salud Mental y Víctimas al Proyecto Estratégico de la Rectoría Políticas y Buen Gobierno.</li> <li>· Se formulan las propuestas técnicas y se presentan a las responsables de las Líneas de Salud Mental y Promoción Social.</li> <li>· Las Directivas de UNIVALLE, proponen que se desarrolle el proceso por el Instituto de Prospectiva.</li> <li>· Desde la Secretaría de Salud se define que no se realicen dichos proyectos, pues no ha empezado el proceso contractual, el cual se daría en el mes de noviembre y no alcanzaría a ejecutarse.</li> </ul>
2017	Marzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La Secretaría de Salud expresa su deseo de formular la Política de Salud Mental y Convivencia Social.</li> <li>· Se propone que se realice con la Universidad del Valle y más específicamente con la Escuela de Salud Pública. Se menciona la posibilidad de hacerlo con CEDETES.</li> <li>· Se formula la primera versión de formulación de la Política.</li> </ul>
2017	Abril	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El Secretario de Salud es citado al Concejo Municipal por parte del concejal Roberto Rodríguez, quien abre un debate en torno a la situación de Salud mental en la ciudad y la necesidad de una Política Pública. En este debate participa la responsable del Grupo de Salud Mental de la SSPM.</li> <li>· Se decide destinar un recurso de 200 millones de pesos para la implementación del proceso, que tiene como producto central la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social.</li> <li>· Se dan las primeras reuniones con el Director de la Escuela de Salud Pública quien es además el Director (E) en ese momento de CEDETES.</li> </ul>
2017	Abril - Julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Durante estos meses se ajusta la propuesta técnica para la implementación del proyecto.</li> <li>· Administrativa y Financieramente se hacen traslados de recursos para contar con los 200 millones comprometidos por el secretario ante el Concejo Municipal. Es un trámite que debe cursar en la Administración Central (Secretaría de Hacienda y Planeación).</li> <li>· Se hace una selección de un equipo base para la implementación del proceso.</li> <li>· A finales del mes de Julio se aprueban los recursos para implementar el proceso.</li> <li>· Se contacta a la Universidad del Valle -CEDETES para realizar el trámite contractual.</li> </ul>
2017	Agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se toma la decisión de implementar el proceso desde la Oficina de Extensión y Proyección Social de la Universidad del Valle.</li> </ul>
2017	Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se firma el contrato entre la SSPM – UNIVALLE. Se hace una nueva selección del equipo de trabajo el cual es contratado durante este mes y se inicia el proceso de planeación.</li> </ul>

Año	Mes (Período)	Acciones y Decisiones
2017	Octubre - Diciembre	· Se desarrollan las acciones de formulación de la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social para Santiago de Cali.

**Fuente:** Equipo Formador de la Política Pública (UNIVALLE – SSPM, 2017)

Inicialmente es el sector institucional/estatal por medio de la Secretaría de Salud quien ejecuta las primeras acciones para promover la construcción de la Política Pública en materia de Salud Mental, lo que sucedió en el mes de marzo de 2017. En esta ocasión, se toma la decisión de realizar el proyecto conjunto a la Universidad del Valle, en alianza con la unidad interdisciplinaria de investigación en salud pública y promoción de la salud (CEDETES).

Las acciones por parte de la secretaria conllevan con el apoyo del sector político, bajo la representación del concejal Roberto Rodríguez Zamudio, quien abre el debate en torno a la situación de Salud mental en la ciudad y la necesidad de una Política Pública en el concejo municipal. En este debate participan el Secretario de Salud Municipal Dr. Alexander Durán Peñafiel y la responsable del Grupo de Salud Mental de la SSPM, Dra. Maritza Isaza Gómez.

El Concejo Municipal se ve persuadido y decide ordenar a la Administración Pública en cabeza de la Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali, la formulación de la Política Pública Municipal de Salud Mental y Convivencia Social. Esta decisión del Concejo lleva a que se destinen \$200 millones para la implementación del proceso.

Un dato interesante está asociado al compromiso y la voluntad política de un concejal, quien recobró los datos en materia de salud mental que atravesaba la ciudad hasta la fecha, el más alarmante fue: la frecuencia de suicidio para el año 2017, que está directamente relacionada con los trastornos depresivos. Sostuvo su intervención con las evidencias epidemiológicas levantadas por el observatorio de Salud Mental de la secretaría de Salud pública municipal, que muestran en el año 2016 que se reportaron 79 casos de muerte por suicidio y 949 casos de intento de suicidio, presentándose una tasa de 3 casos por cada 100.000 habitantes y una tasa de intento de suicidios de 49 casos por cada 100.000 habitantes de la ciudad.

Durante los meses de abril y julio, se ajusta la propuesta técnica para la implementación del proyecto. Paralelamente se realizan trámites administrativos y financieros con el fin de trasladar recursos y contar con los \$200 millones comprometidos. Es un trámite que debe cursar en la Administra-

ción Central (Departamentos Administrativos de Hacienda y Planeación), promovido por los actores del sector institucional de la secretaria de salud y con el apoyo del concejo.

A medida que avanzaba la movilización de los recursos, la Secretaria de Salud opta por hacer una selección de un equipo base para la realización de la política. A finales del mes de julio se aprueban los recursos para implementar el proceso y se contacta nuevamente a la Universidad del Valle – CEDETES para realizar el trámite contractual. Sin embargo, en agosto, la secretaria toma la decisión de implementar el proceso desde la Oficina de Extensión y Proyección Social de la Universidad del Valle, en septiembre ocurre la firma de contrato entre la SSPM Y UNIVALLE, lo que implicó una nueva selección del grupo de trabajo, pues la universidad quiso elegir a su propio equipo, que finalmente, se conformó como el Grupo Consultor de Salud Mental. Entre los meses de octubre y diciembre el grupo ejecuta las acciones de formulación de manera participativa de la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social para Santiago de Cali.

Hasta este momento, la toma de decisiones más significativas compete a la Secretaria de Salud y al Concejo Municipal. De ahora en adelante, la labor concisa y estratégica de construcción de la política, compromete las habilidades artesanales del Grupo Consultor de Salud Mental.

El proceso de formulación de la política se logró mediante el desarrollo de unas actividades particulares que persiguieron el diálogo con los actores involucrados, esto permitió al grupo consultor fortalecer las evidencias aportadas por CISALVA, SIVIGILA y, además identificar como principal problema las brechas existentes entre la oferta de servicios y demanda de atención. En este tránsito surgen barreras cuando la población requiere un servicio de salud, una vez atendida inicia una ruta larga y demorada que dificulta la eficiencia en materia de salud mental.

**Tabla 2, Actividades del proceso de formulación de la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social.**

ACTIVIDAD
Definir la metodología, actores, escenarios, e instrumentos para la construcción participativa de la política pública, adaptación y validación de las Rutas integrales de atención en salud- RIAS.
Desarrollar un Diagnóstico participativo de la situación de salud mental, del contexto y capacidades institucionales de implementación de las Rutas integrales de Atención en Salud mental, mediante el establecimiento de espacios de discusión con diversos actores y sectores y de las organizaciones comunitarias y sociales de cada territorio.

Elaborar con actores y sectores estratégicos los Lineamientos Técnicos y operativos de la Política Pública de Salud Mental y Convivencia Social y de la adaptación de las Rutas Integrales de Atención en Salud Mental.

Desarrollar estrategias para el reconocimiento político, legislativo, académico y comunitario de la Política Pública de Salud mental y Convivencia Social y de la adaptación de las Rutas integrales de Atención en salud mental.

**Fuente:** Equipo Formador de la Política Pública. (UNIVALLE – SSPM, 2017)

Gracias a las actividades ejecutadas, el equipo levanta datos que dan cuenta sobre las realidades que viven las personas. El diagnóstico arrojó que las personas en sus territorios encuentran dificultades en seguir procesos a favor de la salud mental que requieran más tiempo, dinero y traslado de lo planeado, y este es un factor que pocas veces pueden cambiar los equipos que trabajan en los territorios; también, se encuentran las brechas actitudinales que limitan a las personas a hacerse cargo de su salud mental por temor a ser vistos como “locos”, además de las creencias negativas frente al sistema de salud, la mala interpretación sobre los efectos de los tratamientos y la baja necesidad percibida de requerir ayuda. Por último, se presentan barreras de tipo estructural y financieras: localización geográfica de los servicios de salud mental, distancia de los servicios en zonas rurales, fragmentación de los servicios o costos.

Estos hallazgos conllevan al grupo consultor a tomar como decisión el Modelo Comunitario de Salud Mental como eje estructurante de la política. Dicho modelo promueve la atención integral basada en la prevención desde los distintos enfoques que demanda un municipio multicultural. Por otro lado, concibe las ganancias del sector económico de las IPS, pues está basado en la rentabilidad financiera, conexas a la Enfermedad. La Política se basa en la Promoción de la Vida, para disminuir costos financieros y sociales, evitando la sobredemanda de los centros complementarios, como sucede actualmente con el psiquiátrico, con la unidad de salud mental del Hospital Universitario del Valle, HUV, y otras entidades encargadas de la materia.

## OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

### OBJETIVO GENERAL

Garantizar plenamente el disfrute efectivo del derecho a la salud mental para todos los individuos, colectividades y territorios del municipio

mediante su posicionamiento en la agenda pública y la generación de acciones sectoriales, transectoriales y comunitarias de promoción de la vida, la salud mental y la convivencia social, así como la prevención y atención/intervención integral de las situaciones/eventos relacionados con el estigma social, el uso de psicoactivos, los trastornos mentales y sufrimiento psicosocial, así como las violencias.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

### ***Nodo Estratégico 1: Ciudadanía para la Promoción de la vida y la convivencia.***

Generar condiciones para el ejercicio de una ciudadanía para la promoción de la vida y la convivencia social en el municipio.

### ***Nodo Estratégico 2: Redes transectoriales de respuesta institucional y comunitaria en Salud Mental.***

Fortalecer redes transectoriales de respuesta social, institucional y comunitaria para el abordaje integral en salud mental que comprenda la diversidad del municipio, acorde a las cosmovisiones, prácticas, costumbres y formas de organización de la población, que promuevan programas y acciones en función de cada territorio.

### ***Nodo Estratégico 3: Gobernanza, dirección y rectoría en Salud Mental.***

Implementar procesos para el ejercicio de la gobernanza, dirección y rectoría para la salud mental con personas, colectivos y territorios para sustentar la salud mental y convivencia social en todos los niveles.

### ***Nodo Estratégico 4: Conocimiento y diálogo de saberes.***

Desarrollar procesos de producción de conocimientos y diálogos de saberes en torno a la salud mental y la convivencia social.

## **EL MODELO DE ARTE Y ARTESANÍA DE MAJONE**

El modelo de arte y artesanía se inserta dentro del pensamiento posmoderno que recoge el enfoque constructivista, basado en un modo de conocimiento crítico, el cual introduce el discurso, como la categoría comprensiva y clave para el análisis de las políticas públicas (Cejudo, 2008).

Las políticas no emergen únicamente por una decisión racional basada en la identificación de problemas, la revisión exhaustiva de alternativas y la decisión informada, cada política está atravesada por instituciones, contextos organizacionales, posiciones de poder de los actores, lista a la cual ha de sumarse el discurso.

Cejudo (2008) afirma que el discurso tiene efectos retóricos y efectos sustanciales, pues sirve para argumentar, persuadir y convencer sobre determinadas decisiones y, por otro lado, genera un contenido e influye sobre el proceso de agenda, diseño, implementación y evaluación.

Giandomenico Majone (2005) es quien desarrolla el modelo de arte y artesanía, que consiste en la participación de varios actores en el proceso de toma conjunta de decisión en materia de políticas públicas, donde cada parte expone sus argumentos y persuade a favor de sí. Particularmente, el analista dentro del proceso de decisión funge como artesano en sentido metafórico, pues debe analizar la situación, producir las evidencias. Cabe destacar que las evidencias recabadas no necesariamente son hechos fácticos que puedan someterse a pruebas de verificación científica, sino que también están compuestas por valoraciones subjetivas, opiniones y diversas fuentes de información.

No existe un procedimiento único para la construcción de los argumentos, ya que los datos y las pruebas se recaban según la disponibilidad de estas y, se emplean distintos mecanismos para la ordenación y análisis de los datos correspondientes. Hay que advertir que no es un procedimiento mecánico, por el contrario, es interpretativo, reflexivo, estratégico, contextual y situacional.

Posteriormente, el artesano expone sus argumentos dentro de un ejercicio deliberativo con el objetivo de persuadir a otros actores y legitimar su decisión. Los argumentos son discursos no lineales, se sustentan en premisas razonables, refutables y cambiantes; utiliza inferencias lógicas, pero no se reduce a dicho sistema de enunciados formales, es decir, no parte de axiomas como ocurre con el modelo decisionista.

Majone (2005) destaca que un argumento per se no es admitido, lo que determina su aceptabilidad es su capacidad de persuasión, lo que se logra a partir de estrategias retóricas y en la presentación selectiva de la información (manejo, tratamiento y evaluación de las evidencias). En otras palabras, el modelo no produce pruebas formales sino argumentos persuasivos.

El profesor Majone (2005) propone el modelo de arte y artesanía versus el modelo decisionista como ejercicio deliberativo, interpretativo y situacional, digno de recursos argumentativos para debatir valores, cuestionar objetivos e intereses contrarios y sobre todo para movilizar a los actores y recursos a favor de la acción o por lo menos para poner en marcha la decisión tomada conjuntamente.

En síntesis, el modelo propone una suerte de evidencias, en este caso datos y análisis de la realidad, los cuales se van estructurando de tal manera que se constituyen en un lugar de convergencia entre los diversos actores que participan de la decisión. Esta evidencia, no necesariamente es interpretada y utilizada de igual forma por los actores, pueden darse diversas formas de acercamiento desde diversos actores, definidos por sus intereses, lo que será fundamental en el proceso deliberativo; el cual se define en la esfera de la discusión entre los actores para llegar a la toma de una decisión, en la cual tendrá un lugar estratégico la forma como se utilicen las evidencias para que todos los actores sean persuadidos hacia una u otra decisión.

### **UNA REFLEXIÓN ACERCA DE LA RELACIÓN ENTRE EL MODELO “ARTE Y ARTESANÍA” Y EL PROCESO DE DECISIÓN FRENTE A LA POLÍTICA MUNICIPAL DE SALUD MENTAL Y CONVIVENCIA SOCIAL DE SANTIAGO DE CALI**

Según el modelo de arte y artesanía existen tres elementos fundamentalmente que inciden el proceso de toma de decisión a partir de las destrezas artesanales que despliega el analista: la producción de evidencias, la argumentación para el debate público y la persuasión en la toma de decisión.

Si bien en el proceso de toma de decisión en torno a la formulación de la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social para Santiago de Cali, de alguna manera parte de un consenso entre los actores claves, que finalmente toman dicha decisión, fruto de la coincidencia y validación de la evidencia, la forma de desarrollarla es el fruto de un proceso de persuasión especialmente por parte del equipo técnico (Grupo de Salud Mental y Convivencia Social de la Secretaría de Salud Pública Municipal) que jugó el rol de analista, que a su vez, tiene el privilegio de participar en el proceso de toma de decisiones.

Empecemos por decir que en términos generales hay un lugar común entre los tres actores clave que toman la decisión: el Concejo Municipal, el Secretario de Salud y el Equipo Técnico; esto sobre todo en torno a las evidencias, es

decir a la situación de Salud Mental en la ciudad, representada en los datos existentes, que corresponden a registros validados por los tres actores y que provienen de fuentes de la misma Secretaría, pero también de sistemas de información externos a esta. Se puede afirmar que la evidencia es incontrovertible para todas las partes, pero la forma de utilizarla en función de lo que se desea implementar o la forma como se desea intervenir el problema puede variar entre los actores, como se desarrolla más adelante.

Para Mojone (2005), la evidencia no es suficiente para que se tome la decisión, los actores tienen valores, intereses y posturas ideológicas no solo en lo que debe hacerse, sino en la manera como debe hacerse. En este caso, el Concejo Municipal tiene interés de ver acciones por parte de la Administración Municipal, no necesariamente que estén enmarcadas en una Política Pública; por otro lado, el Secretario de Salud Municipal, si bien puede mostrar interés por el tema se ve obligado en primera instancia a utilizar los recursos de la formulación hacia otros gastos de su organismo. Aquí entra en juego un actor clave que es el Equipo Técnico de la Secretaría que además de tener intereses en la implementación de la Política por los esfuerzos desarrollados con otros actores sociales e institucionales durante más de una década, tiene información y convicción técnica en que lo que se desarrolle puede modificar la situación.

Pero de fondo también hay otro elemento que está jugando en la toma de decisión y es no solo el correspondiente a los recursos para la formulación de la Política, sino el esfuerzo que tendrá que hacer el conjunto del Sistema de Salud para su implementación y las tensiones que esto va a generar con otros actores tales como las EPS, las IPS, las organizaciones sociales, los demás organismos, la academia y en general del conjunto de partes interesadas en el proceso.

De acuerdo con el desarrollo de los acontecimientos entre los meses de marzo y abril de 2017 el proceso deliberativo y de discusión con base en la evidencia disponible abre una ventana de oportunidad en la que se encuentran y tienen cierto nivel de equilibrio los intereses de carácter político (Concejo Municipal y Secretario de Salud) con los argumentos de carácter técnico (Equipo Técnico de la Secretaría de Salud).

Los argumentos que se construyen por las partes frente a la evidencia difieren con relación a las alternativas de solución. El interés del Concejo es que se haga algo y se impacte la realidad mostrada con las evidencias, mientras que es claro para el Secretario de Salud que se están desarrollando acciones y que esta argumentación debería tranquilizar al ente de Control Político, mientras que el analista está interesado no sólo en que sea aprobado el

modelo propuesto, sino que pueda tener una sostenibilidad en el tiempo a través de las acciones que enmarcan la política pública.

Podemos concluir que el papel del analista por medio del equipo técnico logró construir argumentos confiables, razonables y relevantes donde las partes logran deliberar sobre el modelo, reconociendo los intereses políticos e intereses técnicos, atravesados por la viabilidad de la propuesta ante el concejo. De cierta manera, no hay una imposición de carácter político o técnico, sino que se da una suerte de persuasión en torno a una decisión que resulte viable para los decisores involucrados. La toma de decisión debe verse como un proceso de construcción conjunta en la que todas las partes hacen sus aportes sin descuidar sus intereses específicos.

## REFERENCIAS

- Cejudo, G. (2008). *Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista*. México: Centro de Investigación y Docencias Económicas. CIDE.
- Chisholm, D., Flisher, A. J., Lund, C., Patel, V., Saxena, S., Thornicroft, G., & Tomlinson, M. (2007). Scale up services for mental disorders: a call for action. *The Lancet*, 370(9594), 1241-1252.
- Duncan, B. L., Miller, S. D., Wampold, B. E., & Hubble, M. A. (2010). *The heart and soul of change: Delivering what works in therapy*: American Psychological Association.
- Majone, G. (2005) "Análisis de las políticas y deliberación pública", "El análisis como argumento", "El análisis como arte". En G. Majone, *Evidencia argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE. Pp. 35-56, 57-79, 80-108.
- Ministerio de Salud y la Protección Social, FES. *Estudio Nacional de Salud Mental*, 2003. Bogotá 2005.
- Ministerio de Salud y Protección Social y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS). *Documento propuesta de ajuste de la política nacional de salud mental para Colombia 2014 Desarrollado en el Marco del Componente de Salud Mental y Consumo de Sustancias Psicoactivas del Convenio de Cooperación Técnica 310*. Bogotá. 2014
- OPS/OMS. *Antecedentes y desarrollo histórico del Programa de Salud Mental de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)*, 2009 [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11660&Itemid=41733&lang=es](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11660&Itemid=41733&lang=es). [Consulta: 2017, diciembre 12].

Organización Mundial de la Salud. Invertir en Salud Mental. Washington 2004.

Organización Mundial de la Salud. Mental Health Policy, Plans and Programmes. Washington 2005.

Organización Panamericana de Salud. Servicios Psiquiátricos y de Salud Mental. Viña del Mar (Chile) 1970.

## SUJETOS & PROCESOS

# EL DISCURSO SOBRE LA PAZ (ACUERDO) EN GESTACIÓN

BALANCES Y CONTEXTOS

**Crispiniano Duarte**

## RESUMEN

Este ejercicio de síntesis hace parte del trabajo investigativo que se desarrolla en la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– y que se ha trazado como objetivo *“Realizar una investigación de tipo exploratorio del discurso sobre la paz en Colombia desde el Análisis Crítico del Discurso –ACD– en el texto de los acuerdos de paz en Colombia para identificar roles formativos e innovadores de la ESAP sobre el saber administrativo público en el posconflicto”*<sup>4</sup>. En el transcurso de este trabajo se viene realizando un análisis conceptual riguroso del proceso pactado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, un proceso que tiene como finalidad transformar la conducta de exterminio, las prácticas sociopolíticas disociadoras, la marginalidad económica y las formas asociativas clientelares de la población colombiana. Con estos referentes y a partir del Acuerdo de Paz las dinámicas que se generan es lo que se ha denominado como el “Posconflicto”. Con ello se proponen tres dimensiones para emprender un Análisis Crítico del Discurso, ACD, sobre la paz, y así poder plantear una serie de interrogantes que pretenden verificar por qué el mercado es el único escenario de recuperación socioeconómica del campo en Colombia.

**Palabras claves:** Desarrollo, genealogía, reconciliación, postconflicto, mercado.

---

<sup>4</sup> ESAP, Facultad de Investigaciones (2018).

Weber (1922) señaló que el paso progresivo hacia un comportamiento cada vez más <<racional orientado a fines>> sería la condición primordial para la evolución de la sociedad. La sociedad moderna se caracterizaría entonces por la aplicación eficiente de medios racionales para alcanzar fines en todas las esferas: la política, la economía la ley e incluso en las relaciones interpersonales.

Sisto V.

## PRESENTACIÓN

Es ampliamente reconocido que el contexto que sirve como base del proceso de paz está plagado de incertidumbres por la manera como a través del tiempo se han desarrollado los acontecimientos violentos que han terminado por polarizar la población hasta un punto de radicalización tal, que las afectaciones y la huella trágica que deja la guerra no hayan permitido (o si lo han hecho ha sido de manera parcial) una aproximación eficaz a las razones históricas, ni mucho menos a la comprensión de los factores que llevaron a una confrontación tan virulenta. Debido a esta situación es que desde el inicio de las conversaciones en la Habana, Cuba, en el año 2012, se estableció que las víctimas y la manera como se victimizó se erigieran como un estandarte insustituible e insoslayable del dolor que deja la guerra y que, por respeto a esa población atropellada y lacerada, los actores armados, incluyendo el propio Estado, debían renunciar a todo tipo de pretensiones ideológicas e inclusive institucionales. En términos muy precisos las personas víctimas del conflicto armado se convirtieron en el foco, condición y propósito de las conversaciones<sup>5</sup>.

Resuelto protocolariamente el problema de la decisión (March y Simon, 1977) los acuerdos preliminares giraron en torno al deber moral, ante todo, de aliviar el dolor de la población y sacarla de esa escalada interminable de violencia. Con este fundamento humanístico se iniciaron los diálogos, las

---

<sup>5</sup> Sepultados los niños asesinados en algeciras huila, los sueños que apagaron las FARC: "Vi cuando mis compañeros caían y caían al suelo. Unos corrían y gritaban auxilio, socorro. Mientras tanto, tres hombres disparaban sus ametralladoras y se reían. La aterradora escena fue presenciada por Orlando León Toledo, de 13 años, quien sobrevivió al ataque perpetrado el lunes al mediodía por un grupo de hombres del II frente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) contra una camioneta de la Policía que transportaba nueve niños, integrantes de la Patrulla Cívica Juvenil de Algeciras, municipio situado a 56 kilómetros al suroccidente de Neiva" EL TIEMPO (noviembre 14, 1990)

negociaciones y su fase de implementación<sup>6</sup>. Sin embargo, todo proceso de Paz, con los antecedentes que se tienen, exige una serie de reconsideraciones acerca del cómo las personas deben aprender a verse y entenderse a partir de la firma de un Acuerdo que ha marcado las condiciones de trascendencia histórica para el país y la población en su conjunto. Estas consideraciones se tienen que enmarcar en dos aspectos fundamentales y consustanciales del Estado demo-liberal: En primer lugar, una reconfiguración de las prácticas políticas, sus actores y la manera de acceder a las instancias de poder y decisión y, en segundo lugar, un reordenamiento económico (no del *Sistema* necesariamente) que tiene que ver con la manera como la población accede a los “medios de producción” de manera efectiva (eficaz y eficientemente), en la cual el manejo y disponibilidad de la economía y sus medios no sea una actividad destinada por y para las élites.

Con base en ello, se hace necesario determinar de qué manera el actual “Discurso sobre la Paz” adquiere en los escenarios regionales y locales un “corpus referencial” sobre la manera cómo las personas necesitan aprender a percibirse y entenderse en sus comportamientos y prácticas cotidianas, en todos y cada uno de los distintos territorios en Colombia<sup>7</sup>. A partir de este postulado es claro que el “*Discurso*” exige y debe contener un tinte transformador y subjetivo, Rose (1997), ya que de esta manera el Acuerdo toma una dimensión prescriptiva, con lo cual los habitantes de determinadas regiones del país adquieren y dinamizan unas prácticas de subjetivación o asimilación del ser y el hacer<sup>8</sup>. Del cómo las personas asimilan per-se y para sí una revalorada manera de entender al otro, todo esto cómo la construcción de un en-sí, lo cual es la respuesta individual/colectiva a la necesidad de hallar y allanar condiciones más dignas de vida (Foucault, 1994).

Con base en estas referencias, se pretende desde los ámbitos estatales que las transformaciones de los comportamientos colectivos adquieran unas

---

<sup>6</sup> De Roux (2017) XIV Congreso; La Investigación en la Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>7</sup> Las llamadas “zonas rojas” han sido caracterizadas a partir de unas prácticas violentas que algunos sectores de la población consideraron como la manera de imponer el orden y el cumplimiento de unas conductas que fueron admitidas como legítimas; puede decirse que ha sido la legitimación de unas prácticas violentas. Esto exige que se deban desarrollar otro tipo de prácticas de socialización en las cuales la reacción y la contra-reacción no sean exterminadoras.

<sup>8</sup> El renovado “sujeto” del posconflicto esta en construcción, ya que: “El verdadero reconocimiento de las víctimas, la reparación de sus derechos y la garantía de no repetición son todavía una realidad que no es posible evaluar. Aún está en espera que todas las intervenciones en las que se dijo que las víctimas estarían en el centro del acuerdo final, que sus derechos no serían negociados y que todo el esfuerzo de paz estaba orientado a evitar la producción de nuevas víctimas no haya hecho parte de un gran esfuerzo retórico para satisfacer las exigencias del derecho internacional o de algunos sectores que habían logrado algunos niveles de visibilidad política” (Guzmán, 2017).

dinámicas de lo que hasta hace muy poco tiempo se veía como algo imposible de alcanzar, fundamentalmente por el grado de beligerancia y violencia que ha embargado a la población y que algunos consideran como ancestral, validado en esencia por los denominados, alegóricamente, comportamientos “culturales” de las antiguas y presentes generaciones. Con todo esto se ha tenido como fundamento de estas proyecciones institucionalistas de la población en general un insuficiente y sesgado balance historiográfico, discriminador por principio, ya que una minoría sí ha gozado de los beneficios del “Estado de bienestar”. Debido a ello es que resulta indispensable verificar, posiblemente desde lo genealógico<sup>9</sup>, tres situaciones fundacionales que hay que establecer como enclaves y que pueden permitir una o más rigurosas lecturas de este Proceso de Paz, que de manera muy intensa adquiere las características trascendentes de un proceso de incalculables repercusiones sociales, políticas y económicas para el Estado colombiano.

En este orden y a partir del propio texto del Acuerdo, es necesario verificar en primer lugar, el tránsito que se tienen que hacer de los **balances políticos** a la **fundamentación económica**; esto es el papel que ha jugado y juega la Economía Política, en tanto el detonante del conflicto se ha sintetizado y concentrado únicamente en los marcos ideológicos. Sin embargo, la resolución de las acciones violentas sólo puede hacerse a partir de una verificación económica más rigurosa y coherente de los procesos socioeconómicos de la población en su conjunto, en tanto estos han sido los puntos críticos de la estructuración social. Es decir, como se afirma previamente, una discusión de Economía Política total en donde se evalúen los resultados de las políticas económicas que se han aplicado con tanto juicio en los sucesivos gobiernos, entre las cuales la consolidación de un “monetarismo demolidor” y un “régimen de mercado” (Duarte, 2015) que han arrasado con cualquier forma productiva que no se le compagine.

En segundo lugar, hay que tener siempre presente que a los actores sociales inscritos en el discurso sobre la Paz, no se les hace una específica relación, discriminación y categorización de las acciones sociales<sup>10</sup> que ejecutaban y ejecutan, sino que se estableció una referencia genérica de un número

---

<sup>9</sup> Esto es determinar una postura metodológica diferente para ver de qué manera la “historia oficial” no ha sido lo suficientemente rigurosa en sus recuentos al carecer de fundamentos conceptuales y disposición democrática al verificar los acontecimientos de la población.

<sup>10</sup> El concepto de “víctima” ha recogido de manera indiscriminada a toda aquella persona que haya sido impactada por la violencia, sin ser específicos en cual ha sido el tipo de actividad por la cual fue señalada y “marcada” como “objetivo militar”. Esto puede resultar sustancialmente crítico a la hora de la reparación. Para poner un ejemplo, cómo deben operar los sistemas de reparación en las víctimas del “Club el Nogal” (Bogotá) y como las del “Corregimiento del Aro” (Departamento de Antioquia).

muy amplio de población victimizada en los escenarios del conflicto<sup>11</sup>. Sin embargo, han existido unos componentes de enfrentamiento a los que irónicamente la población víctima no considera como propios, las víctimas por lo regular se sienten ajenas a estos factores y a sus intereses y vivencias; este es el caso de la “lucha por la tierra”<sup>12</sup>. De ahí que resulta significativo, aún en el propio Acuerdo, ver a una población que ha sido empujada a la violencia de manera irreflexiva bajo la égida de unos determinantes históricos e ideológicos con los cuales la capacidad de decisión y autodeterminación resulta mínima o nula. En este orden de ideas se requiere caracterizar estos núcleos poblacionales, no para revictimizarlos desde luego, sino para encontrar otro tipo de respuestas a la manera como la población se vio inmersa o empujada, sí es el caso, al esa especie de festín que ha significado la guerra.

En tercer lugar, es necesario también seguir verificado por qué el “mercado” de la tierra y las sustancias psicoactivas son el principal referente de conflicto bajo la mirada y actitud condescendiente (un buen número de veces) de amplios sectores de la población, incluyendo también algunas víctimas<sup>13</sup>. En este orden, y siendo el Mercado un referente consustancial a la Economía de cualquier territorio, se convirtió en una especie de “leviatán” (lo que fue un régimen de verdad y terror) que destruyó todo tipo de “economía campesina”, tratando de consolidar una “economía agraria”<sup>14</sup>; resquebrajando los criterios éticos y transformando los valores de la población en general, sin que la misma población estuviera preparada o inmune a los resultados perversos de estos cambios (los efectos del Desarrollo). Teniendo en cuenta, que mientras el mercado de la tierra es excluyente, el “mercado de los psicoactivos” es ampliamente incluyente. Se diría que el círculo perverso de estas dimensiones encierra todos los factores de las “*sin/salidas* viciosas”

---

<sup>11</sup> Es el caso de poblaciones como Mogotes, Santander, cuyos habitantes han sufrido los embates de la violencia política y económica, pero que sin embargo optaron por soluciones muy sui-generis. Unas prácticas políticas y económicas que no se parecen a las prácticas de otros escenarios locales.

<sup>12</sup> Aunque en un primer momento de la lucha insurgente se enfocaban en los planos de la posesión y disposición de la tierra, los factores que justificaban estas luchas fueron cambiando paulatinamente orientaron su acción hacia el comercio de sustancias alucinógenas, depredación ambiental y minería ilegal; como única manera de mantenerse operativos.

<sup>13</sup> Consideran que es la única manera de sobrevivir en estos espacios territoriales. Todos los principios que soportaron la colonización americana han quedado en entredicho y el avasallamiento y destrucción de los sistemas ecológicos y la fundamentación moral necesarias para una “*territorialización*” efectiva de una población, se han reducido a la acumulación financiera, independiente de los efectos perversos en el núcleo básico como lo es la “familia campesina”.

<sup>14</sup> Estas indefiniciones entre “economía campesina” y “economía agraria” generan todo tipo de confusiones, en tanto la manera como se caracteriza, formula e implementan los procesos (planes, programas y proyectos) apuntan a connotaciones distintas.

en que se ha inscrito la población; *se excluye para ampliar*, fundamentalmente el mercado a través de la “corporativización de la tierra”.

Expuestas estas tres dimensiones del conflicto, se requiere ampliarlas y compaginarlas para ver de qué manera el Acuerdo de Paz puede llegar a ser el referente consustancial que le dé forma a una solución coherente de las sucesivas y profundas crisis de toda índole que ha vivido y vive el país. En síntesis, estas tres dimensiones del conflicto requieren ser analizadas con rigor conceptual. A continuación, el detalle de cada uno de estos enfoques fundamentales, en lo que el grupo de investigación ha caracterizado teóricamente como un Análisis Crítico del Discurso sobre la Paz en Colombia

### DE LOS BALANCES POLÍTICOS A LA FUNDAMENTACIÓN ECONÓMICA DEL PROCESO DE PAZ

Por el grado de polarización política de la población colombiana resultaba previsible, como en efecto está ocurriendo en los actuales momentos, que la discusión política se haya convertido en un “círculo vicioso”, fundamentalmente el porqué un sector de la población que ha detentado espacios de poder económico y político, ha optado por la estrategia de justificar la manera desacertada y hasta perversa como por generaciones se ha manejado el país. Se legitiman en unos “juegos de lenguaje” (Lyotard, 1998), argumentando fundamentalmente que una buena parte de la población ha desconocido y desconoce los grandes esfuerzos que ellos han hecho por darle forma institucional a la nacionalidad colombiana, esto es, que se les desconoce a las élites, las “buenas intenciones”<sup>15</sup> que les han acompañado desde la fundación del Estado. Por lo cual desean ser vistos como víctimas de la tozudez de una buena parte de la población que no se ha tomado el tiempo suficiente para verificar las virtudes y maneras como los sucesivos gobiernos se inspiraron en los más sentidos valores democráticos, altruistas y hasta piadosos para hacer realidad el Estado de bienestar que todos merecemos.

Con esta perspectiva de “héroes de la patria”, señalan y confrontan a las fuerzas contra-ideológicas e insurgentes como unos criminales del peor origen y cuyas intenciones no son otras que arrebatarles el poder con el propósito perverso de esclavizar a la población. Es claro que este discurso

---

<sup>15</sup> La “paralogía” es uno de los conceptos establecidos por Jean François Lyotard (1998), para significar “las buenas intenciones” que inducen al error.

ha calado hondamente en algunos sectores de la población, más aún cuando una buena parte de esta fue violentada y coaccionada física y psicológicamente; directa e indirectamente, con instrumentos mediáticos y un aparato militar de incalculables dimensiones, que como siempre ocurre en toda guerra, dejó a una población inerme al vaivén del capricho político de los combatientes. Sin embargo, y a pesar de que con el Acuerdo de Paz se proponga que la parte de la población que haya servido a los intereses de las élites no sea estigmatizada, teniendo como atenuante la “obediencia debida”, pareciera que el discurso se ha radicalizado hasta el punto de creer que más que victimarios, estos y quienes ordenaron los atropellos (las élites) se muestran como defensores de la patria o patriotas por convicción, al manifestar de esta manera un verdadero arraigo a los valores democráticos.

Lo anterior ha sido el estímulo político amplio y suficiente, para que una parte de las élites insista en ser considerada, de manera muy oportunista, como víctimas. Esto se ha usado como estrategia política a la vez que es una manera de verse inmunizados frente a cualquier tipo de reclamo social, político y jurídico. Además, con mucha astucia, consideran que este es el momento de pasar factura de cobro a unas fuerzas insurgentes que se someten a los escenarios tradicionales del demo-liberalismo contemporáneo. Con lo cual queda demostrado que ellos siempre han tenido la razón sobre la manera como se debe manejar el Estado. Con estos eufemismos políticos e históricos se pretende que no haya una rendición de cuentas sobre la manera como las élites han gobernado durante los recientes doscientos años (1819-2019).

Es aquí donde con un ropaje de dolor emergen ciertos actores elitistas reivindicando para sí algunos atropellos que su contraparte insurgente les infringió, o por el contrario reclamando de manera interpuesta la mayoría de las veces, por unas víctimas reales que fueron laceradas y sometidas al exterminio de parte y parte. Ocultan de forma soterrada su propia responsabilidad en haber utilizado como carne de cañón a muchos sectores de la población. Sin embargo, cuando se les pide un Acuerdo que permitiría la no repetición de estas catástrofes, distraen a la población con argumentos banales o con posturas institucionalistas que pretenden defender la memoria y la dignidad de la persona humana.

Con este panorama político confuso se ha abordado el proceso. Las élites colombianas no están en disposición de reconocer sus errores políticos. Muestra de ello son los interminables debates sobre el *Tribunal de Justicia Especial para la Paz* –JEP-, conformado para que “todos los actores del conflicto” acudieran a él como un acto de reconocimiento y no repe-

tición. A pesar de lo magnánima que pueda resultar esta figura jurídica, todo apunta a que quienes actuaron dando órdenes a nombre del Estado no estén en disposición de acogerse a este Tribunal. Solo aspiran a que la exinsurgencia sea la sometida a la JEP como una manera de juzgamiento parcial de a los atropellos de una de las partes.

Bajo este panorama político lo que con urgencia reclama la población en general es poder llevar el Acuerdo de Paz a los escenarios económicos tal cual se promueve en el mismo<sup>16</sup>, verificando no tanto la individualidad de las víctimas, sino tratando de detener el desastre que ha originado el abandono de la parte más consustancial que son los campesinos y las maneras productivas como reivindicación y consolidación soberana de un Estado.

Por esto es que se requiere reivindicar una economía que cubra a todos los colombianos no solo dejando la solución de las necesidades de la población al mercado<sup>17</sup>, es urgente que los ejercicios de Planeación estratégica y participativa operen eficazmente y que la Planificación operativa (diseño de tareas y proyectos)<sup>18</sup> se materialice en aquellos lugares en donde las propias fuerzas insurgentes mantenían unas modestas pero efectivas formas de producción, a la vez que desde el Estado se centre la atención en aquellos lugares en donde a pesar de su influencia económica los desastres económicos son inminentes.

## LA VICTIMIZACIÓN COMO LA ÚNICA VARIABLE PARA TOMAR DECISIONES

Es claro que la victimización de gran parte de la población sea un llamado permanente a que desde el Estado se tomen determinaciones que alivien la angustia y atropellos a que son sometidas las personas. Los vejámenes y la violencia infringida a un elevado número de habitantes del país, no

---

<sup>16</sup> "El enfoque territorial de Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental;....." (Acuerdo Final, 2016, Introducción p. 6/310). "el punto 1 contiene el acuerdo <<Reforma Rural Integral>>, que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La <<RRI>> debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía" (Ibid., p. 7/310).

<sup>17</sup> La producción de alucinógenos y la minería artesanal se han constituido en soluciones coyunturales del Mercado.

<sup>18</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, ha planteado en 2011 una serie acciones que deben ser consideradas por su rigor y aplicabilidad.

deben ser desconocidos, pues un Gobierno debe ser garante de no repetición como ocurre en muchos Estados democráticos. El doloroso recuerdo de los desastres sociales acaecidos hacen parte de la respuesta emocional de las poblaciones para no ser permisivos con todo tipo de atropello. Estas poblaciones deben mantener una memoria viva de aquellas situaciones para no invisibilizar o ignorar ciertas prácticas violentas. Corregir todo tipo de violencias es el principal papel que debe afrontar el Estado en un país en donde la violencia, la despiadada dominación y los atropellos a todo tipo de condición social y humana son la referencia histórica más relevante.

Por principio la historia de Colombia está plagada de acciones violentas como referente fundacional de la nacionalidad, todo acto está escrito con sangre, pues la destrucción y la depredación han sido la manera de alcanzar la gloria y el prestigio político. Sin embargo, esto no significa que la victimización sea el único referente para poder caracterizar un Estado en acción. Todos esos actos de heroísmo y sus consustanciales tragedias deben adquirir un tinte simbólico y deben ser manejadas hacia un criterio de “no repetición”. Quienes padecieron la miseria que deja la guerra están siempre en disposición de hacer lo imposible, en términos de negociación, con tal de que este tipo de fenómenos no se vuelvan a repetir.

Con todos estos referentes, las personas y en general la población no se pueden refugiar permanentemente en su dolor como la única manera de ser reconocidos, por el contrario, el dolor debe ocupar un lugar muy íntimo de su existencia en condición de ciudadanos y agentes económicos para que el recuerdo pueda convertirse en el detonante de una renovada conducta de rescate de la dignidad como personas (De Roux, 2017).

Es claro que para que la sociedad colombiana despierte de la pesadilla<sup>19</sup>, que ha significado tanto aletargamiento generado por la intimidación y el miedo, se requiere revivir las emociones que significan entender el “milagro de la vida” y su “condición humana”, que el “espíritu liberal” ha llevado a una permanente huida de sí mismo. Todo en la búsqueda esquizofrénica de un “Desarrollo Humano” capitalista que cada vez más lo aleja del disfrute de las cosas simples (Escobar, 1999).

Ahora ¿qué es lo que ha emergido con tanta vehemencia en los procesos de reconciliación? A no dudarlo una dinámica de victimización. Una gran mayoría de personas se sienten víctimas de todo y por todo. Existe un elevado número de figuras asociativas que dicen representar a quienes han

---

<sup>19</sup> En el proyecto prospectivo denominado “Destino Colombia”, (1997), se hace un juicioso análisis de las causas, consecuencias y perspectivas para manejar un “País en construcción” y así abandonar el sino trágico de la guerra.

sido afectadas, no sólo por el conflicto armado, sino por cada una de las prácticas del sistema demoliberal (liberalismo político y económico) en su máxima expresión de capitalismo demoledor. Generando marginación a través de sus prácticas colusivas (North, 1993). Existe un vademécum de situaciones, dinámicas y condiciones sociales en las cuales se reivindica más lo personal que lo colectivo, lo que hace perder de vista el sentido de organización social que debe concitar a la población y cuyas carencias son la base económica del conflicto, además haber vivido sin poder acceder y disponer de medios de producción.

Sin reconocerse a la población en las prácticas del liberalismo económico, acude al Estado a resarcirlos de los efectos que el propio mercado les infringe. El Estado tiene que actuar, no como institución sino como ente subsidiario (CN, art. 288) para subsanar la marginalidad y disociación que genera el mercado. La imagen que trasciende es la de una población inerte sin ninguna capacidad de respuesta frente a los embates del consumismo. La idea general es que el Estado no dota a las personas de suficientes elementos básicos (salud, educación, infraestructura etc.) para ser competitivos, identificando una estela de pobreza que se acrecienta. Estas inconsistencias del liberalismo económico son consideradas como un simple "riesgo social" (Holzmann y Jorgensen, 2003).

No se puede recurrentemente frivolarizar la pobreza como un hecho ineludible y consustancial al ser humano, cuando la misma aparece debido al despojo consuetudinario a que es sometido este ciudadano en sus relaciones productivas. La Política Social se caracteriza en su implementación por la protección ofrecida desde el Estado, sin embargo se ha instrumentalizado la pobreza con el criterio del Manejo social del Riesgo, en donde la mitigación es lo fundamental, sin tocar la prevención; esto es, dejar en suspenso sus efectos, lo cual no es otra cosa que crearle carácter institucional a los desechos del crecimiento, que son la pobreza.

## **EL MERCADO COMO ÚNICO ESCENARIO DE RECUPERACIÓN SOCIOECONÓMICA**

Es reiterativo el hecho de que cualquier tipo de solución o consideración sobre la "recuperación del campo" sea diagnosticada a partir del mercado o mercantilización de todos los factores productivos. Desde el propio Estado y a través de sus "agencias" se insiste en dar soluciones que tienen como trasfondo todo tipo de imágenes mercadotécnicas. Titulación general de la tierra, desarrollo de una economía agraria con fines masivos y consolida-

ción de una banca que cubra todas y cada una de las actividades. Todo esto con el único fin de aumentar la “clientela financiera”, más no de consolidar a un usuario/ciudadano y agente económico en potencia.

No siendo suficiente el fenómeno de la mercantilización de la tierra y las dificultades que encierra la propiedad de ésta se crean basamentos únicamente en especulaciones financieras e hipotéticas condiciones naturales del territorio. La propia condición natural le juega una “*mala pasada*” al modelo y es que existiendo tanto territorio físico las personas no puedan acceder a este como instrumento de producción de su sustento. La crisis más que de disponibilidad es de accesibilidad (PNUD, 2011)

Junto con todo ello surge esa otra variable perversa del mercado que es la producción de alucinógenos, pero también la minería y su carga destructiva de los ecosistemas.

En todo este contexto emerge una tautología fatal, ya que el mercado de tierras y sus factores especulativos tiene como fundamento la burbuja financiera que le otorga al especulador (traficante) el mercado de los alucinógenos. Con esto el campesino ha sido desplazado de amplios territorios siendo expulsado a escenarios territoriales en donde se carece de todo tipo de soporte productivo. Con ello se genera una oportunidad para la producción y tráfico de narcóticos como única actividad rentable y en donde el control legal es insignificante. El hecho es que el productor campesino provee al especulador agrario los propios recursos mediante los cuales él mismo será desplazado de los territorios que fueron adaptados con su esfuerzo. Debido a que el narcotraficante a su vez adquiere grandes extensiones de tierra mantenidas ostentosamente improductivas o dedicadas a la ganadería o cultivos de palma aceitera, que requieren escasa mano de obra. Generando de esta manera el desempleo campesino se obliga al desplazamiento, ampliando de manera agónica y fatal la frontera agrícola, “Se capitalizan las ganancias pero se socializan los riesgos” (Beck, 1998).

Debido a ello es que se puede afirmar que en estos procesos de mercado abierto y globalizado del capitalismo contemporáneo, el mercado de la tierra margina cada vez más a los eficientes operadores del campo que son los campesinos tradicionales, y el comercio de los alucinógenos los conmina y obliga a procesos productivos que van degenerando cualquier escenario económico, convirtiéndolos en depredadores de los sistemas ambientales y de su propia condición humana.

Con este panorama en donde el mercado destruye la economía campesina, la estrategia no está en los llamados Programas de Sustitución de

Cultivos. Esta es una pelea perdida por cuanto las dinámicas de clandestinidad y favorabilidad del narcocultivo han rebasado cualquier tipo de razonabilidad económica. La manera como se ha impuesto el mercado de los narcóticos no acepta ningún tipo de control moral (como referente extremo del mercado), sino que por el contrario termina por doblar todo símbolo, creencia y cultura que pueda cuestionar sus prácticas, y cuando se presenta quién pueda cuestionar este tipo de prácticas y no se somete al régimen mercantilista, generando resistencia política o moral; los detentores del mercado optan por la destrucción de quién se les opone.

La tarea de reconciliación entonces es considerar otras opciones diferentes al mercado en todas las manifestaciones que hasta ahora ha tenido, y enfocar los esfuerzos a consolidar una economía campesina, no “agraria” (De Roux, 2017). Como una forma de vida que le permita al campesino establecer comparaciones de favorabilidad entre la vida de ciudad y la vida del campo. Una vida de placidez verificada por la presencia institucional de un Estado que le asista con servicios fundamentales.

Finalmente hay que tener en cuenta que la guerra en varias regiones no ha generado crisis de producción agrícola, lo que es un fenómeno muy desconcertante<sup>20</sup>. En medio del fragor de la lucha existían sistemas de producción agrícolas que permitieron precisamente un conflicto tan prolongado. Sin embargo, lo que sí se puede avizorar es una crisis ambiental en el posconflicto por cuanto los sistemas de control que la insurgencia había impuesto se han dilatado y la comercialización de maderas y destrucción de selva se han intensificado. Se considera que ese es un reto muy importante para poder mantener la influencia institucional sobre un mercado quizá eficiente pero marcado por la clandestinidad.

## CONCLUSIONES

El discurso sobre la paz debe tener como máximo propósito la reconfiguración de un sujeto de y para sí, esto es un ser humano que se reivindique en su máxima condición que es la vida misma. Con esto se abre el debate sobre los aspectos históricos, culturales, dogmáticos, políticos e ideológicos, económicos y sociológicos que han generado los rasgos de la “colombianidad” (Castro-Gómez y Saldarría, 2010).

---

<sup>20</sup> Este fenómeno se pudo verificar en Algeciras, Huila, en donde a pesar del fragor de la lucha y los combates; el municipio continuaba siendo la “reserva agrícola del Huila”, según sus habitantes.

Es así como el ejercicio investigativo que se ha venido desarrollando pretende recoger evidencias epistemológicas, conceptuales y teóricas sobre lo que significa para un país reconfigurarse como una entidad (Estado) que se legitima en su autenticidad, y la vez crear un sujeto participante (político), determinativo (económico) y con la autonomía requerida (sociológico) para consolidar una renovada institucionalidad.

A partir de estos principios resulta significativo, que para quienes detentan el manejo del Estado, su único propósito sea recuperar la Gobernabilidad. Sin embargo, el problema real, el que trasciende permanentemente en la vida de millones de colombianos es recuperar su dignidad, sentirse plenamente valorados y por consiguiente autovalorarse en su cotidianidad y no por el efecto mediático. Siendo que en primer lugar los medios masivos han convertido la tragedia en un espectáculo permanente, lograron durante años que la población se acostumbrara al dolor colectivo como una práctica cotidiana irresoluble e irremediamente fatal. En segundo lugar y frente a la fatalidad, el colombiano como un ave fénix, tenía que emerger de las cenizas para crear el “hombre rudo” y renovado, una actitud (acción) y aptitud (disposición) propias y finalmente, frente a todo ello consolidar un colombiano indomable frente a la fatalidad, como símbolo del ser único e insuperable.

Con estos referentes, los problemas estructurales de la población colombiana deben partir de tres propósitos:

El pensar el territorio con pretensiones eminentemente económicas, en donde él mismo sea su sustento y manera de vivir.

Como constituir un “sujeto regional” en donde el desarrollo no sea su exterminio.

Establecer cuál es el tipo de vida que los habitantes de los territorios desean vivir y no aquella que el mercado les imponga.

Ahora las condiciones que debe garantizar el posacuerdo pasan por verificar:

Cómo se produce ese tipo de vida querida y deseada; cuales son las probabilidades (lo político) y las posibilidades (lo económico).

Cómo se gobierna (lo prospectivo), y

Cómo se puede garantizar la vida deseada a toda la población.

Bajo estas premisas los dispositivos institucionales y de gobierno tienen que enfocarse en la producción de “bienes públicos”, como la única manera de garantizar accesibilidad y disponibilidad a todas las personas.

## REFERENCIAS

- Acuerdo Final (2016). para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera. Bogotá D C, noviembre 24.
- Beck, U. (1998) *La sociedad del riesgo*. Paidós, Buenos Aires.
- Castro-Gómez S. y Saldarría, O. (2010). Seminario Arqueologías y genealogías de la colombianidad. Mayo 06 de 2010, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá DC.
- Constitución Política de Colombia, CN (1991)
- De Roux, F. (2017). XIV Congreso; La Investigación en la Pontificia Universidad Javeriana. Septiembre 11-15. Bogotá D C.
- Duarte Vega, C. (2015). Tesis Doctorado en Ciencias sociales y Humanas, Pontificia Universidad Javeriana
- Escobar, A. (1999). El final del salvaje; Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. CEREC – ICAN, Bogotá DC.
- Foucault, M. (1994). “Hermenéutica del sujeto”. Editorial la Piqueta, Madrid.
- GpRD (2011). El Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. Washington DF.
- Guzmán, Nataly (2017). La paz en primera plana. Medios de comunicación y proceso de paz en Colombia, 2012-2015. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho. Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, UNIJUS.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen, (2003). Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá.
- Informe sobre Desarrollo Humano (2011). Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos. PNUD.
- Lyotard, J. F. (1998). La Condición postmoderna; un informe sobre el saber. Catedra, Buenos Aires.
- March, J. y Simon, H. (1977) Teoría de la Organización. Ariel, Barcelona
- North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Siglo XXI, México DF.
- Rose, N. (1997) El gobierno en las democracias liberales “avanzadas”: Del liberalismo al neoliberalismo. Revista Archipiélago #29 Verano/1997 Barcelona.

# LOS ARCHIVOS: GARANTES DE DERECHOS Y DE PROTECCIÓN A LA MEMORIA COLECTIVA.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO EN EL MARCO DEL POSACUERDO EN COLOMBIA

**Natalia Catalina Sanabria**

## RESUMEN

Con el fin de visualizar uno de los balances sobre la implementación temprana del Acuerdo Final de Paz, este artículo pretende estudiar a través del Análisis Crítico del Discurso los planteamientos de los actores que han tomado partida en torno al tema de los archivos referidos a la violación de los Derechos Humanos (DDHH) y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) a través de la participación en las Mesas Regionales para la consolidación de la política pública de archivos en Colombia. Se busca resaltar el papel de los archivos en la importancia de la construcción y protección de la memoria colectiva como herramienta fundamental para un escenario positivo de posacuerdo. Por lo demás, es necesario que las actuales y nuevas generaciones tengan conocimiento del esclarecimiento de los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado en Colombia, para satisfacer el derecho a la verdad y justicia que tienen las víctimas y a la vez para convertirse en un instrumento que garantice la no repetición de tan lamentables sucesos.

**Palabras clave:** Análisis Crítico del Discurso, Entidades Públicas, víctimas, Archivos, Posacuerdo.

La memoria es una expresión de rebeldía frente a la violencia y la impunidad.

**Gonzalo Sánchez.**

## CONTEXTUALIZACIÓN Y PROBLEMÁTICA

Los archivos de DDHH son garantes de derechos a la verdad, la justicia y la reparación; buscan asegurar la no repetición de los crímenes cometidos. Finalmente, toda la información y registros que se plasman en estos documentos conforman de manera sistemática la memoria histórica de la que todos hacemos parte y la cual debemos conocer y preservar si se quiere reconciliación y, en últimas, democratizar la sociedad.

En la actualidad colombiana se evidencia una carencia en términos de obtención y accesibilidad a los archivos de violaciones a los DDHH y al DIH con ocasión del conflicto armado interno en Colombia, lo cual imposibilita la construcción efectiva de la memoria histórica.

Es por esto que el acopio, protección, salvaguarda y sistematización de los archivos, además de la difusión pedagógica para el conocimiento de las víctimas y ciudadanía, se ha convertido en un verdadero reto institucional, ya que finalmente conlleva a que el Estado por fin asuma una inmensa responsabilidad en el marco del proceso de justicia transicional y de lucha contra la impunidad.

A partir del surgimiento de esta necesidad, nace la Ley 1448 de 2011 por la cual se crea el Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH - y se le otorga la función de integrar un archivo que contenga documentos originales y copias fidedignas de aquellos hechos que se constituyeron como victimizantes en el marco del conflicto armado en Colombia.

Finalmente, “en 2013, el CNMH culminó el proceso de construcción de la Política de Archivo de Derechos Humanos, Conflicto y Derecho Internacional Humanitario y desarrolló espacios de concertación para su implementación a nivel regional” (CNMH, 2015) producto del proceso de posacuerdo, por esto analizaremos el discurso de los actores que incidieron en dicho proceso.

## MARCO TEÓRICO

Los archivos tienen una influencia determinante en la vida de los pueblos y de las personas, así en el marco de las sociedades democráticas y haciendo uso administrativo, aportan ampliamente en la posibilidad de ejercer los derechos individuales y colectivos. De allí radica la gran repercusión social que tienen al convertirse en “servicios públicos” de primera magnitud. A finales del siglo XX se empieza a resaltar la importancia que tiene la conservación de los testimonios de las víctimas y/o las asociaciones de éstas debido al inmenso valor que tienen en las actuaciones judiciales y en los múltiples procesos de construcción de memoria histórica.

En este sentido, optamos por la propuesta profesional de archivos desde la perspectiva de los organismos receptores de violaciones y defensores de DDHH, colectivos productores de fondos documentales, a fin de que estos puedan asumir la organización, conservación y uso de la documentación de manera responsable y comprometida con el servicio social dirigido a las víctimas. Es importante señalar, como lo indica González (2009), que la práctica documental denominada “archivos de la sociedad civil” actualmente cumple tres papeles; primero como fuente esencial, que en algunas ocasiones llega a ser única; segundo, como soporte alternativo de pruebas de las violaciones de DDHH; y tercero, como herramienta para exigir reparaciones por la actuación represiva del Estado.

Para el reclamo de justicia debe considerarse la documentación proporcionada por los movimientos políticos de oposición, debido a que, al igual que las organizaciones defensoras de DDHH, suministran un alto volumen de información que finalmente sirve para contrastar los documentos proporcionados por las entidades del Estado y los gobiernos de turno, diversificando las fuentes de información y generando a su vez un grado significativo de confiabilidad en la sociedad. Tomar en cuenta las diferentes tendencias políticas del país se convierte en una necesidad en términos de construcción de la verdad y a su vez fortalece los escenarios de democratización al incluir la documentación de más de un partido, además de instituciones, organizaciones políticas y sociales, entre otros.

El enfoque teórico que asumimos también toma como referente el denominado “derecho a saber”, elaborado por Joinet (1996), que consiste en un derecho que hunde sus raíces en la historia, para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones basándose en cuatro principios: el derecho inalienable a la verdad, el deber de la memoria, el derecho de saber de las víctimas y el principio denominado garantías destinadas a hacer efectivo el derecho de saber.

El aporte de este informe es importante en cuanto nos hace considerar el tema de los archivos como un asunto del que todos hacemos parte y al que todos podemos contribuir de alguna manera; es decir, el Estado tiene un papel determinante en cuanto debe garantizar la preservación y acceso al mismo pero colectividades y comisiones extrajudiciales pueden a la vez servir como investigadores y promotores de la defensa de los DDHH de las víctimas y como garantes de la accesibilidad a los archivos para su consulta. De esta manera se vuelca más la mirada sobre el uso que tienen los archivos que sobre el interés institucional por la organización de un cúmulo de documentos. Uno de los usos concretos de estos archivos es salvaguardar la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas. También comprenderemos los archivos como “medidas específicas relativas a los procesos de restablecimiento de la democracia y/o de la paz o de transición hacia ellas” (Joinet, 1996).

Por lo tanto, aceptamos la premisa que señala la apertura de archivos como parte de una gran revolución social, en la cual la búsqueda de la verdad y la obtención de justicia son bandera de la lucha política a nivel nacional e internacional. De ahí que sean los Estados los que requieren tomar medidas para que la información sobre la violación a los DDHH y al DIH esté a disposición de las víctimas, teniendo en consideración los trabajos y proyectos elaborados por los colectivos sociales.

En relación con los derechos de las víctimas, es del interés del presente trabajo una lectura desde la mirada de los movimientos, colectivos y organizaciones sociales que trabajan de la mano de las víctimas por la memoria, verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición. Esto porque históricamente el Estado ha funcionado como ente terrorista, perpetrador de crímenes de lesa humanidad contra civiles y no combatientes por razones políticas, sociales, económicas, ambientales y étnicas a través de agentes, instituciones y poderes estatales o estructuras armadas amparadas por el Estado, y por medio de estrategias, modelos y métodos estructurados y accionados desde el mismo. Solo por citar un sustento de lo anterior podemos hacer referencia a la entrevista concedida al periodista Gonzalo Guillén en el año 2013 en donde Adolfo Enrique Guevara, alias ‘101’, capitán del Ejército y mano derecha de Rodrigo Tovar Pupo, alias ‘Jorge 40’, detalla las operaciones que como capitán del Ejército ejecutaba en alianza con el grupo paramilitar denominado Autodefensas Unidas de Colombia, allí, ante la pregunta del periodista Gonzalo Guillén “¿Usted cuántos “Falsos positivos” cree que cometió siendo militar y paramilitar también?” Responde “Irónicamente yo en las Autodefensas nunca asesiné ninguna persona, irónicamente, yo asesiné personas siendo militar, pero

que yo haya asesinado con mis propias manos alguien dentro de la organización es una mentira, fue dentro de la fuerza pública, dentro del Ejército si lo hice y hoy le pongo la cara y le pongo el pecho al problema y estoy contando la verdad, y ojalá toda esa cantidad de OFICIALES tapiñados que andan en la fuerza, sacando pecho y mostrando MEDALLAS y haciendo cosas tuvieran la vergüenza con su familias y la institución de salir a poner la cara, porque todavía están adentro” (Guillén, 2014).

Es apenas evidente que el Estado ha concedido a la Fuerza Pública la facultad para actuar por fuera de los marcos legales establecidos con el fin de instituir el control del orden público, sin embargo, también es evidente que, para ese cometido, se han perpetrado, como lo indica el CNMH en su Informe al que ya hemos hecho incidencia, los siguientes crímenes:

**Tabla 1. Crímenes de Estado**

Hecho victimizante	Periodo	Número total de víctimas	Número de víctimas por fuerza pública	Porcentaje
Asesinatos selectivos	De 1981 - 2012	23.161	2.399	10.1%
Acciones bélicas	De 1988 - 2012	1.344 716 casos	302 (guerrilla + fuerza pública) 71 (fuerza pública)	22,5% 5,2%
Ataque a bienes civiles	De 1988 - 2012	715 (218 muertos y 497 lesionados)	182	3.6%
Masacres	De 1985 a 2012	11.751	158	8%

**Fuente:** Centro Nacional de Memoria Histórica. Informe “¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad” (2013).

Con estas cifras ratificamos que la crisis de los DDHH en Colombia se vive en cabeza del Estado, ya que la Fuerza Pública se encuentra vinculada a la minoría que goza del dominio de los poderes económicos y que pretende a través de este terrorismo estatal, la perpetuación del *status quo* comprometiéndolo a todos los órganos del Estado.

Colectivos como el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), le apuestan a la transformación del país a través de lo que consideran la única salida al conflicto armado: el diálogo, así mismo se solidarizan frente a cualquier tipo de lucha que pretenda dignificar al pueblo, exigen el reconocimiento de las víctimas como sujetos políticos capaces de participar en los escenarios democráticos, siempre y cuando se garanticen los derechos a la oposición, a la organización y al disenso, son conscientes de los mecanismos, técnicas y demás expresiones del terro-

rismo estatal y buscan develarlos, y finalmente pretenden el desmonte de cualquier estructura de guerra (MOVICE, 2012).

En términos de justicia, objetan y desobedecen cualquier disposición legal, política o judicial que propague el perdón, el olvido o la falsa reconciliación, encontrando como única garantía real la capacidad de organización, estrategia de acción y exigibilidad de los derechos por parte de las víctimas, fruto del acumulado histórico de sus luchas contra la impunidad.

Interesa tener presente que las exigencias van más allá de las expuestas en la Ley 1448 e implica el reconocimiento del Estado por los crímenes cometidos en manos de sus agentes, además de asumir la responsabilidad que dicha actuación conlleva; implica, también, una colaboración muy bien especificada de la comunidad internacional y, finalmente, un trabajo mancomunado por las víctimas, sus familiares, amigos, colectivos, organizaciones, grupos y hasta académicos que quieran hacer parte de la reivindicación de los DDHH a través de los archivos en un país que como Colombia, le apuesta desde su carta política a la democracia participativa.

Respecto a la memoria, seguimos el postulado de Elizabeth Jelin en tanto afirma que “Las memorias individuales están siempre enmarcadas socialmente. Estos marcos son portadores de la representación general de la sociedad, de sus necesidades y valores. Incluyen también la visión del mundo, animada por valores, de una sociedad o grupo.” (Jelin, 2002, p. 20), esto es importante en tanto nos hace comprender que lo social se encuentra implícito en las situaciones individuales, puesto que a pesar de que existan momentos singulares, los recuerdos se evocan a través de códigos culturales en escenarios que se comparten, es así como las experiencias individuales terminan ubicadas en el interior de una gran matriz grupal de la que todos hacemos parte. Esto es pertinente para nuestra investigación debido a que nos permite hacer el análisis teniendo en cuenta el contexto en el cual se realizan los registros, además, es importante en tanto nos remite a pensar en el cómo, cuándo y para qué de los archivos.

Insistimos en que los registros y documentación deben ser analizados e incentivados por acciones concretas que se orienten a dar sentido al pasado, para que de esta manera pueda ser interpretado en la contextualización del presente, en vista de que es la interacción social con los archivos lo que puede dignificar a las víctimas y construir el proceso de memoria colectiva debido a que toda memoria es una reconstrucción más que un recuerdo.

## CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA Y ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

La legislación le ha otorgado un mandato específico al CNMH, como una institución axial en el desarrollo de la política pública de archivos de DDHH y memoria histórica, pero esta debe estructurarse con base en tres premisas: i) la tarea de construcción de memoria involucra al Estado y no solo a una de sus ramas o instituciones; ii) la política de archivos se enmarca dentro de la legislación de transición y garantía de los derechos de las víctimas, que se ejecuta mediante un sistema institucional y, por tanto, la articulación con las entidades del sistema es clave para materializarlos mediante la interdependencia de las diferentes medidas contenidas en la reparación integral; y iii) en Colombia por ley se ha creado un mandato específico, excepcional y temporal en cabeza del CNMH. (CNMH, 2015)

Se convierte entonces en una intención única por parte del Estado colombiano en aras de tener un archivo documental que le permita más allá de documentar la violencia, medir sus impactos y reflejar las resistencias sociales e institucionales al conflicto. Las voces y experiencias resistentes y su visión de conflicto tienen una consideración especial al momento de conformar el archivo que permita ser; primero, un elemento de exigibilidad de derechos fundamentales, segundo, una fuente para la construcción de la memoria histórica, tercero, un instrumento para la exigibilidad de reparaciones o pruebas ante tribunales de justicia que juzgue y determine culpabilidad en violaciones de los DDHH y el DIH, en el marco del conflicto armado del país.

En su organización técnica, la política de archivos de DDHH y memoria histórica busca acopiar cuatro grandes tipos de documentos: 1. Documentos figurativos, caracterizados por contener elementos de dibujo o de figuración gráfica, y representados por los documentos cartográficos (mapas, planos) e iconográficos (grabados, dibujos, carteles, etc.). 2. Documentos en imagen, tanto fija como en movimiento, especialmente fotografías, postales, diapositivas, películas, videos, filmaciones por medios digitales, entre otros. 3. Documentos sonoros, básicamente constituidos por la existencia de información oral fijada por medios mecánicos (testimonios orales, tradiciones orales). 4. Documentos impresos y colecciones hemerográficas, en una variada tipología que abraza bandos, circulares, órdenes, decretos, así como la producción de periódicos y revistas, sea en formato papel o digital.

En Colombia, nace el Archivo General de la Nación - AGN como entidad adscrita al Ministerio de Cultura, encargada de la tarea de fortalecer y actualizar los lineamientos relativos a la salvaguarda del patrimonio documen-

tal colombiano con la finalidad de evitar que se repitan errores del pasado. Según el AGN, la carencia de información confiable y organizada sumada al desconocimiento del pasado multiplica en la sociedad los escenarios de “inferioridad e incertidumbre” que, de acuerdo con esta perspectiva netamente institucional, se traduce en la adopción de “imitaciones, rebeldía e incompreensión” (AGN, s.f.). Así mismo, considera que debemos reconocernos a través de la identificación de Colombia como nación multiétnica y pluricultural, de allí la importancia de los archivos para que el pasado sea contado y recreado (AGN, s.f.).

Respecto a la coordinación institucional, resaltamos el equipo de trabajo conformado en el año 2013 por representantes del CNMH y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en donde conjuntamente suscribieron el 1 de abril de dicho año un Acta de Entendimiento la cual tiene como objeto “Establecer las líneas de acción para la contribución a la verdad judicial y memoria histórica que deben realizar ambas entidades” (CNMH, 2015).

Dando continuidad al cumplimiento de lo establecido en la Ley 1448 de 2011, la Dirección de Archivos de los DDHH (DADH) del CNMH inició en el año 2013 un proceso de construcción de política pública de archivos de DDHH con énfasis en participación de las víctimas y la sociedad civil, buscando contar con múltiples referentes conceptuales y técnicos en los que se soporte la creación de dicho archivo.

Finalmente, la DADH del CNMH realizó un primer borrador del documento que fue publicado bajo el título de “Archivos de graves violaciones a los DDHH, infracciones al DIH, memoria histórica y conflicto armado: elementos para una política pública”, documento que fue socializado en el seminario internacional “Archivos para la paz”, que tuvo lugar el 28, 29 y 30 de octubre de 2014 en Bogotá, y en donde participaron expertos internacionales, víctimas, funcionarios estatales y miembros de organizaciones de sociedad civil y de la academia colombiana.

## **LINEAMIENTOS, ÁMBITOS DE APLICACIÓN Y COMPONENTES GENERALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ARCHIVOS DE DERECHOS HUMANOS Y MEMORIA HISTÓRICA EN COLOMBIA**

En primera medida se parte de que el Estado colombiano tiene la responsabilidad de garantizar que la ciudadanía, y en especial las víctimas del conflicto armado, puedan hacer uso del derecho a la información; para

ello, se requiere que las instituciones públicas aseguren la disponibilidad y accesibilidad de los mecanismos de consulta, y que estos no representen barreras para el acceso a la información (CNMH, 2015, p. 64).

## **DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS ARCHIVOS DE DERECHOS HUMANOS**

Siguiendo la política pública se entiende por archivos de DDHH, memoria histórica y conflicto armado a las agrupaciones documentales de diversas fechas y soportes materiales, preservadas por personas, entidades públicas y privadas, del orden nacional e internacional las cuales testimonian y contribuyen a caracterizar las graves violaciones de los DDHH, las infracciones al DIH y hechos relativos al conflicto armado, tales como: a) Graves violaciones de los DDHH e infracciones al DIH. b) Las acciones institucionales derivadas de la denuncia de tales violaciones a los DDHH o de la reclamación de medidas de atención humanitaria y de las reparaciones materiales y simbólicas. c) El contexto local, regional o nacional de desarrollo del conflicto y sus impactos diferenciados en la población. d) Los perpetradores de las violaciones a los DDHH e Infracciones al DIH y su modus operandi. e) Las acciones de exigibilidad de derechos y de recuperación de la Memoria Histórica por parte de la sociedad y de las víctimas (CNMH, 2015, p. 65).

## **ÁMBITO DE APLICACIÓN**

Teniendo en cuenta la legislación, esta Política Pública involucra la acción de todas las entidades adscritas al Sistema Nacional de DDHH y DIH, al SNARIV y al Sistema Nacional de Archivos creado mediante la Ley 594 de 2000. En consonancia con lo establecido por el artículo 189 del Decreto 4800 de 2011, estas entidades están obligadas a la adopción y cumplimiento del Protocolo de Gestión Documental elaborado conjuntamente por el Archivo General de la Nación y el CNMH, el cual es parte integrante de esta política (CNMH, 2015, p. 69).

## **IDENTIFICACIÓN DE LAS RACIONALIDADES DISCURSIVAS EN LAS MESAS REGIONALES**

La materialización del trabajo de construcción de la política pública (mencionado anteriormente) permitió la publicación de tres (3) documentos previos a la elaboración de la política pública definitiva, el primero para el 2013, el segundo para el 2014 y finalmente uno para el año 2015. La modalidad

consistió en trabajar un día con las víctimas y organizaciones sociales y otro día con los representantes del SNARIV. A continuación, presentamos una tabla que sintetiza la distribución territorial de las mesas regionales de acuerdo con la información proporcionada por el CNMH.

**Tabla 2. Mesas Regionales para la construcción y socialización de la Política Pública de Archivos de Derechos Humanos, Memoria Histórica y Conflicto Armado.**

Región*	Departamentos Convocados	Sede del Evento	Construcción de la Política	Socialización de la Política
Andina	Antioquia, Caldas, Chocó, Córdoba, Quindío, Risaralda.	Medellín	Octubre del 2013	Agosto del 2015
Centro Oriente	Arauca, Casanare, Norte de Santander, Santander.	Bucaramanga y Barrancabermeja (debido a la cantidad de asistentes)	Octubre del 2013	Junio del 2015
Caribe	Atlántico, Bolívar, Cesar, Guajira, Magdalena, Sucre.	Santa Marta	Octubre del 2013	Mayo del 2015
Pacífico	Cauca, Nariño, Putumayo, Valle del Cauca.	Pasto	Noviembre del 2013	Junio del 2015
Orinoquía	Amazonas, Caquetá, Guanía, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada.	Villavicencio	Noviembre del 2013	Julio del 2015
Central	Bogotá D.C., Boyacá, Cundinamarca.	Bogotá D.C.	Diciembre del 2013	Sin información

\* Las regiones definidas aquí corresponden a la división logística usada por el CNMH, y no coinciden con las divisiones naturales y culturales utilizadas comúnmente.

**Fuente:** Elaboración propia.

El CNMH permite, a través de su página web, la consulta de las relatorías que surgieron del proceso de construcción y socialización de la política pública en las mesas regionales. Después de la revisión de cada documento, encontramos que la agenda para cada mesa regional fue la misma, sin embargo, es importante resaltar que el documento de sistematización de las relatorías de la región Orinoquía, no está disponible para consulta. En las demás mesas regionales se trataron los siguientes temas en el mismo

orden: contexto para la construcción de la política pública de archivos de graves violaciones a los DDHH, infracciones al DIH, memoria histórica y conflicto armado; Propósito de una política pública nacional de archivos sobre graves violaciones a los derechos humanos y DIH, memoria y conflicto; ¿Qué entendemos por archivos sobre graves violaciones a los DDHH, y DIH, memoria histórica y conflicto?, ¿Cuáles son las obligaciones del Estado colombiano en materia de protección, de los archivos de DDHH memoria histórica?; Obligaciones de los Estados en relación con el acceso a la información sobre violaciones de DDHH en procesos de transición democrática; ¿Cuáles son los principios y tareas del archivo de DDHH y memoria histórica del CNMH?

Sin embargo, en la mesa de la región central, evento que se realizó en la ciudad de Bogotá D.C., no fue posible la conformación de los grupos de trabajo previsto como se realizó en las demás regiones, debido a “la baja participación de entidades del SNARIV”, por lo anterior debieron tomar como estrategia la implementación de una mesa redonda que se desarrolló por medio de preguntas orientadoras cómo: ¿Ha tenido experiencias en las que los archivos de graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, se hayan encontrado en riesgo? ¿Considera que existen obstáculos para acceder a los archivos de graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH?

Otro aspecto importante es la participación, a continuación, presentamos de manera ordenada la asistencia que reporta el CNMH a los respectivos eventos.

**Tabla 3. Asistencia mesas regionales.**

Región	Aproximación en Número de Personas SNARIV	Aproximación en Número de Personas
Andina	23	42
Centro Oriente	Bucaramanga: 20	35
	Barrancabermeja: 0	30
Caribe	12	50
Pacífico	5	60
Orinoquía	Sin información	Sin información
Central	0	50

**Fuente:** Elaboración propia a través de información suministrada por el CNMH.

Lo anterior nos permite demostrar la falta de interés por parte del Estado y su estructura administrativa en torno al tema de la política pública de archivos debido a la poca o nula participación en las mesas regionales. Como podemos observar en el cuadro, la incidencia y participación por parte de las organizaciones sociales y de víctimas superaron en un número significativamente mayor la asistencia de los representantes de una red institucional tan importante como lo es el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, y que podría pensarse que asume con mayor empeño una de las problemáticas que gira en torno a la reparación de las víctimas y que podría garantizar la dignificación de las mismas: los archivos de violaciones a los DDHH y al DIH.

La mesa de la Región Andina registró el mayor número de funcionarios representantes del SNARIV, desde este punto podemos decir que es la región con mayor compromiso institucional con las víctimas y con una participación de aproximadamente 42 personas de organizaciones sociales y de víctimas que asistieron para aportar en los temas puestas a discusión.

Respecto a la mesa regional Centro Oriente, realizada en las ciudades de Bucaramanga y Barrancabermeja por el volumen de los asistentes, encontramos un mayor número de personas pertenecientes a las organizaciones de víctimas en la ciudad de Bucaramanga frente a Barrancabermeja con una diferencia de tan solo cinco personas, también notamos que a la ciudad de Barrancabermeja no asistieron funcionarios en representación del SNARIV debido a que se hicieron presentes en el evento realizado en Bucaramanga con aproximadamente 20 personas.

En la mesa de la región Orinoquía, el CNMH no proporciona información que nos permita determinar cuántas personas aproximadamente asistieron a las discusiones y participaron en las mesas establecidas, lo único que encontramos son relatorías de tres mesas compuestas por organizaciones de víctimas en donde se trabajaron los temas anteriormente mencionados en torno a los archivos, frente a los representantes del SNARIV, no encontramos información clara que rectifique su participación en la mesa. Esta carencia de datos resulta sumamente preocupante a la hora de investigar y analizar, por el contrario, produce una serie de cuestionamientos sobre la veracidad y correcta funcionalidad de dicha mesa.

Sobre la mesa regional del Pacífico, encontramos la mayor ambivalencia en cuanto a participación ya que presenta el menor número de representantes del SNARIV con tan solo cinco funcionarios y el mayor número de personas pertenecientes a organizaciones sociales y de víctimas con aproximadamente 60 participantes.

Es sorprendente la situación presentada en la capital del país, la ciudad de Bogotá, en donde a pesar de la amplia estructura distrital en torno al tema de víctimas del conflicto armado y archivos, la asistencia a la mesa regional fue completamente nula por parte de los representantes del SNARIV, con este hecho, podemos afirmar que únicamente el CNMH presentó interés al liderar y moderar esta mesa escuchando las demandas de aproximadamente 50 personas de distintas organizaciones de víctimas que acudieron al lugar para la realización del evento.

## **APORTE DE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS PARA LA PROTECCIÓN, ACCESO Y RESERVA A LOS ARCHIVOS DE DERECHOS HUMANOS Y DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

Para el análisis del contenido de las relatorías haremos minería de texto a través de la herramienta tecnológica TAGUL, la cual nos permite identificar aquellas palabras o frases en las que se hizo mayor incidencia de acuerdo con el volumen y repetición de las mismas por medio de textos que se introducen en el programa, formando así una nube de palabras en donde podemos identificar las voces de las víctimas. Para el desarrollo de esta investigación, los textos que se incluirán en TAGUL serán las relatorías por cada mesa regional.

### **MESA REGIÓN ANDINA**

De acuerdo a la nube de palabras elaborada con TAGUL, los grupos de participación de la región Andina, compuestos por las organizaciones de víctimas hicieron especial énfasis en torno al control de la corrupción y la ineficiencia estatal argumentando que muchos funcionarios públicos apoyaban a ciertos grupos armados desde el interior de las entidades públicas para las que trabajan, es por esto que no registran las denuncias o testimonios de las víctimas o en su defecto, pierden las pruebas y documentos que las víctimas les entregan, lo anterior obstaculiza la provisión de una respuesta concreta por parte del Estado además se convierte en un gran riesgo para la construcción de los archivos de DDHH ya que no hay garantías institucionales reales. Además, afirman que es sumamente riesgoso para las víctimas llevar a cabo este proceso en medio de escenarios de conflicto armado interno debido a que aquellas que se atreven a denunciar se encuentran en condición de vulnerabilidad y doble victimización puesto que terminan siendo perseguidas por la información proporcionada a las entidades públicas.

Los recursos económicos, físicos y humanos fueron aspectos relevantes en las recomendaciones hechas debido a que carecen de financiamiento por parte del Estado para llevar a cabo capacitaciones, mantener la infraestructura, realizar trabajos de campo y adquirir herramientas tecnológicas para la conservación y procesamiento de los archivos; también demandan subsidios y apoyos económicos a los líderes y lideresas para que estos a su vez se formen y orienten a las víctimas en torno al tema de DDHH, DIH y, específicamente, sobre las medidas de protección y acceso a los Archivos de DDHH que el gobierno ha implementado (CNMH, 2013)

En esta mesa regional trataron temas como la *descentralización* de los archivos, señalando que algunas regiones se encuentran capacitadas para custodiar y mantener los procesos de memoria colectiva que han nacido allí, además que esto facilita la consulta por parte de las víctimas y la población civil que se encuentran territorialmente más próxima ya que evitarían el desplazamiento hasta la capital para la obtención de los documentos.

## MESA REGIÓN CENTRO ORIENTE

En la región Centro Oriente, al igual que en la región Andina, predominó la discusión en torno al *control de la corrupción*, debido a que las organizaciones de víctimas de aquella región declararon que existen infiltrados que han penetrado las instituciones públicas promoviendo el silencio y olvido, es por esto que el Estado debe recuperar su credibilidad a través del *control de amenazas* de conflicto por parte de los grupos armados que se encuentran los territorios y así poder garantizar un manejo seguro del archivo desde las instituciones.

El posicionamiento de las víctimas, los archivos y el papel del CNMH resultaron ser una demanda importante para esta mesa regional, las víctimas manifestaron que esto se logra por medio de jornadas de sensibilización a los funcionarios públicos en el marco de escenarios que ofrezcan garantías a través de veedurías ciudadanas en donde la intervención de personas ajenas a las entidades públicas pueda asegurar transparencia en todos los procesos. Otros temas como los recursos económicos, físicos y humanos, la divulgación y la articulación interinstitucional también fueron abordados. (CNMH, 2013).

## MESA REGIÓN CARIBE

En esta mesa el tema central fue la descentralización ya que las organizaciones de víctimas asistentes consideran que la descentralización de la información y los trámites permiten agilizar los procesos de atención a las

víctimas facilitando así la solución de sus problemáticas de manera inmediata debido a que la asistencia se da más próxima, finalmente indican que así mismo podrán acceder rápidamente a la documentación.

También hace énfasis en un tema de mucha importancia: las memorias alternativas y las memorias indígenas, lo anterior seguramente guarda relación con que el evento fue realizado en la ciudad de Santa Marta en donde se encuentra la Sierra Nevada que a su vez alberga una serie de comunidades indígenas, milenarias y ancestrales con numerosa cantidad de procesos que han generado impacto positivo en toda la sociedad colombiana como la conservación del parque natural Tayrona, el laboratorio de semillas ancestrales, entre otros. En este espacio, dichas comunidades manifestaron interés en la elaboración de su propia memoria debido al grado de confidencialidad que se debe manejar ya que la información que poseen puede poner en gran riesgo a varios miembros de la comunidad, también manifestaron que la memoria debe hacerse desde los territorios y para las comunidades, garantizando total acceso a esta, además de respeto por su autonomía y opinión. Finalmente propusieron la construcción de rutas alternativas de memoria indígena que se forjen a partir de la consulta de diversas fuentes tradicionales y que a su vez suprime la fragmentación de las memorias como históricamente se ha venido haciendo.

Otro tema que debatieron fue el de la reconstrucción de la cartografía de la violencia, haciendo visible todo aquello que no se ha dicho, señalando los lugares sagrados y la temporalidad en la que se ha desarrollado el conflicto armado interno en nuestro país, a su vez señalaron que para el desarrollo de esto se puede solicitar cooperación internacional que les otorgue asesoría técnica y seguimiento a dichos procesos. Entre otros temas encontramos el control de la información, la pedagogía escolar entendida como la implementación de cátedras de DDHH y cultura ciudadana, las sanciones a funcionarios vinculados a grupos armados y/o que vulneren y revictimicen a las víctimas con su atención (CNMH, 2013).

## **MESA REGIÓN PACÍFICO**

Dicha mesa recomendó al CNMH el mejoramiento en torno a la presencia regional solicitando que esta entidad se manifieste en todos los municipios en donde se han llevado a cabo procesos de construcción de memorias colectivas para aportar desde su perspectiva institucional a las problemáticas municipales y a su vez apoye la retroalimentación constante de las problemáticas, finalmente mencionaron que resulta importante que el

CNMH otorgue la información requerida por las víctimas y difunda las experiencias en otros territorios conservando la individualidad de cada una.

También se mencionó la formación y capacitación en torno al tema de protección de archivos, pero hacen un llamado especial a que la política pública no dependa de cambios en los gobiernos de turno, sino que se garantice su continuidad ya que finalmente esto es lo que materializa la protección de los documentos y registros, esta estabilidad de procesos es lo que conducirá a que surjan escenarios positivos para el desarrollo de la política pública.

Dentro de los múltiples temas expuestos por las organizaciones de víctimas e igualmente importantes se encuentran la formación a funcionarios en respeto y atención digna a las víctimas, el seguimiento a cada caso de victimización a través de veedurías ciudadanas, la consulta previa a la comunidad frente a cualquier medida que se piense tomar, entre otros (CNMH, 2013).

## **MESA REGIÓN CENTRAL**

Así como en la mesa regional Centro Oriente, esta región también presenta como ítem recurrente el posicionamiento del tema de memoria histórica, su importancia y mecanismos para realizarlo, así como de la labor del CNMH como elemento determinante en términos de funcionalidad de la política pública. Como situación particular, encontramos que en la región central surge el enfoque diferencial como recomendación constante por las víctimas ya que argumentan que se debe incorporar el enfoque diferencial territorial, cultural y étnico a lo largo y ancho de toda la política pública, además debe ser diferencial también para los adultos mayores y las mujeres y finalmente, hasta los documentos y registros deben ser tratados de manera diferencial según sea su fuente.

Además, se mencionó el control a funcionarios públicos y militares para el manejo de la información de las víctimas, así como el compromiso que deben asumir los medios de comunicación para ser responsables en el manejo y divulgación de la información. Un aspecto importante que contribuye a lo anterior y que fue recomendado por las organizaciones de víctimas resulta son los medios tecnológicos para protección de la información mediante copias de seguridad, esto permite generar veracidad en la construcción de la verdad (CNMH, 2013).

## **APORTE DE LA INSTITUCIONALIDAD EN TORNO A LOS ARCHIVOS DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, PROTECCIÓN, ACCESO Y RESERVA DE ESTOS**

El CNMH agregó en el documento final de la política pública un capítulo denominado “El proceso de conformación del Archivo de DDHH del CNMH y la construcción de la Política Pública de Archivos de DDHH, Memoria Histórica y Conflicto Armado: diagnóstico y propuestas de la sociedad civil y de las instituciones públicas” (CNMH, 2017). En este capítulo el CNMH describe dicho proceso de interlocución; en palabras de la entidad “(...) Esta construcción colectiva asume como su base la corresponsabilidad entre sociedad y Estado en la construcción de lo público, teniendo en consideración la solidaridad social y la transparencia de la acción estatal.” (CNMH, 2017), según informa la entidad, la consolidación y retroalimentación de las manifestaciones hechas por las organizaciones de víctimas les permitió identificar situaciones regionales particulares además de caracterizar conductas nacionales para establecer la contextualización y proyección de los alcances de esta política pública.

Apelando al principio de participación y vinculación de los actores que toman partida por los archivos, el CNMH agrupó en ocho (8) categorías analíticas la información recolectada. Dichas categorías son: consecuencias del conflicto armado interno, diseño institucional del Estado, eficacia y eficiencia de la acción estatal, capacidades o competencias en materia de archivos de DDHH, recursos físicos y/o tecnológicos en entidades públicas y/o organizaciones sociales, enfoques diferenciales para los archivos de DDHH, memoria histórica y conflicto armado, cooperación, academia y organizaciones sociales temas estructurales y/o conceptuales. Lo que configuraría para el CNMH la primera fase de participación.

En la segunda fase de participación el CNMH incluyó la sistematización de las categorías analíticas presentadas y el estudio de las relatorías consolidadas por la misma entidad en donde las organizaciones de víctimas manifestaron ante el CNMH y algunos representantes del SNARIV sus requerimientos y propuestas (las denominadas mesas regionales que ya describimos); la información suministrada sirvió como insumo para la consolidación de cinco bloques analíticos (continuidad y consecuencias del conflicto armado, impacto de la violencia sobre poblaciones y territorios específico, diseño y eficiencia institucional, herramientas y capacidades para los procesos de memoria y participación ciudadana) que se utilizaron como soporte para la posterior elaboración de lo que fueron los componentes de la política pública de archivos.

Una vez revisado el contenido de estos bloques analíticos, procedimos a contrastarlos con los requerimientos manifestados por las organizaciones de víctimas en las mesas regionales, esto con la finalidad de poder identificar si realmente se expresó en el documento final de la política pública las denuncias y reivindicaciones de estas organizaciones o si, por el contrario y como ocurre con muchas problemáticas sociales de Colombia, dicho proceso (que forma parte del posacuerdo) hace parte de la rutina acartonada en la que se deben llenar una gran cantidad de formatos para dar cuenta de alguna manera del supuesto cumplimiento a un proceso democrático de participación. El contraste de esta información nos permitió identificar que el CNMH tuvo la capacidad para reconocer y plasmar en el documento final de la política pública una serie de problemáticas que fueron denunciadas por las organizaciones de víctimas además de profundizar en algunos debates, por ejemplo, el primer bloque analítico denominado “continuidad y consecuencias del conflicto colombiano” (CNMH, 2017), confirma que la larga duración y la multiplicidad de actores en el conflicto armado generan limitaciones y riesgos para la identificación y ubicación de los documentos, así como también reconoce que existe una constante pérdida de información y vulneración de los archivos oficiales, frente a esto propone una protección especial a todos los acervos documentales además de la identificación y localización de los archivos de interés, su visibilización, acompañamiento y protección a todos los registros. Estas son problemáticas que efectivamente fueron mencionadas por las organizaciones de víctimas en las mesas de la región del pacífico y la región central.

El segundo bloque analítico denominado “impacto de la violencia sobre poblaciones y territorios específicos” (CNMH, 2017), manifiesta que se deben destacar las problemáticas sobre organizaciones de víctimas y colectivos de DDHH, violencia sexual y de género, violencia asociada al despojo de tierras con comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas y violencia que involucre a personas menores de edad, lo anterior teniendo en cuenta que existen condiciones propias de vulnerabilidad que obedecen a una serie de contextos particulares, esto permite afirmar que se deben atender los impactos teniendo en cuenta las especificaciones culturales y la territorialización de la violencia, además señala que se debe apelar por la diversidad de fuentes como las orales y artísticas. Dichas demandas fueron manifestadas en las mesas de la región Central y del Caribe.

En el tercer bloque analítico de la política pública de archivos denominado “diseño y eficiencia institucional” (CNMH, 2017) se manifiesta la falta de conocimiento sobre el contenido y alcance de los ejercicios de memoria y las normas de acceso a la información pública, además señala la poca sensibili-

zación acerca de los trabajos de memoria para lo que propone la promoción de una cultura de gestión del conocimiento y capacitación sobre el manejo a la información y el mejoramiento de las rutas de atención; el CNMH también reconoce la deficiencia en términos de espacio físico para la disposición de los documentos, finalmente, dicho bloque puntualiza en el pésimo funcionamiento y coordinación interinstitucional que obstaculizan la efectiva atención a las víctimas, según el CNMH, dichas fallas se deben corregir a través de los enfoques de actuación pública. Estas demandas fueron expuestas por las mesas de participación de la región centro oriente, andina y pacífico.

El cuarto bloque analítico denominado “herramientas y capacidades para los procesos de memoria” (CNMH, 2017) recoge problemáticas que fueron constantemente señaladas por las víctimas en las mesas de participación de la región Central, Centro Oriente y la región Andina; estas son: la carencia de recursos humanos y tecnológicos para el cumplimiento de los objetivos propuestos, las deficiencias tecnológicas denominadas por el CNMH como “vulnerabilidad informática” lo cual constituye un riesgo de pérdida de los archivos, además de la problemática mayúscula relacionada con el escaso presupuesto en las entidades para el manejo de los archivos y la adecuación de los espacios físicos, también se resalta en este bloque la problemática en torno a la poca importancia concedida a la memoria histórica en las instituciones del orden regional y la necesidad de fortalecer aquellas iniciativas de memoria a través de asistencia técnica a las organizaciones y entidades involucradas.

Respecto a la problemática relacionada con la pésima atención a las víctimas por parte de los funcionarios de las entidades públicas (problemática que fue mencionada por casi todas las organizaciones de víctimas en las diferentes mesas regionales) el CNMH, afirma que se trabajará en esto por medio de un componente de asistencia psicosocial en donde se garantice la denominada acción sin daño así como del mejoramiento de procesos de sensibilización sobre la importancia de la memoria histórica en los territorios, lo anterior siempre y cuando se garanticen las habilidades y herramientas para efectuar adecuadamente los ejercicios de recuperación de la memoria y finalmente, la conformación de archivos y la formación de gestores de la información.

El quinto y último bloque analítico titulado “participación ciudadana” (CNMH, 2017) se concentra en la necesidad de reconstruir la confianza de las víctimas y sus organizaciones en las instituciones estatales que constantemente han fallado en los procesos de los que hacen parte las víctimas; también exigen una retroalimentación por parte de los estudiantes, colectivos y entidades que toman información y no hacen un proceso en donde se devuelva o gratifique de alguna manera a las víctimas por la documentación o testimonios proporcionados. Otro aspecto que pretende consolidar el CNMH es la conformación

de dos tipos de redes, una dedicada a los trabajos de participación, intercambios de información y diálogo popular, y otra compuesta por múltiples archivos que se manejan de manera autónoma ya que la política pública debe propiciar el uso responsable y pedagógico de la información. Dichos requerimientos fueron expresados en las mesas de la región andina y del pacífico.

La ejecución de la política pública requiere, como ya se mencionó, una gran cantidad de entidades públicas que se comprometan y aporten desde sus competencias a la realización de los proyectos previstos y al cumplimiento de los objetivos. Es por esto que realizamos una matriz de red institucional en donde se identifican a las entidades públicas, los compromisos y metas que cada una adquirió para establecer con claridad cuál es el papel que asume cada institución en el marco de este proceso, de esta manera ofrecemos qué dice la institucionalidad al respecto, cuál es su voz e incidencia.

**Tabla 4. Matriz de red institucional.**

Competencia	Norma	Compromisos Voces Discurso	Metas
<b>Centro Nacional de Memoria Histórica</b>			
<p>El CNMH diseñará, creará e implementará un Programa de DDHH y Memoria Histórica, el cual tendrá como principales funciones las de acopio, preservación y custodia de los materiales que recoja o de manera voluntaria sean entregados por personas naturales o jurídicas, que se refieran o documenten todos los temas relacionados con las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, así como con la respuesta estatal ante tales violaciones. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, Art. 144)</p>	<p>Ley 1448 de 2011</p>	<p>Diseñar, construir y entregar al país el Museo de la Memoria como un espacio de dignificación de las víctimas y de promoción de una cultura respetuosa de los DDHH, y conformar y poner al servicio de las víctimas y la sociedad el archivo de DDHH y Memoria Histórica como herramienta de contribución al derecho a la verdad y a la no impunidad.</p>	<p>1046 número de archivos de DDHH y MH localizados e ingresados al Registro Especial de Archivos.</p>
<p>Actividades de pedagogía. Este componente se desarrollará en concordancia con el Plan Nacional de Educación en DDHH, conjuntamente con los Ministerios de Educación Nacional y Cultura, con el Programa Presidencial para la Protección y vigilancia de los DDHH y DH y el Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación, Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, entre otras entidades; para crear y cimentar una cultura de conocimiento y comprensión de la historia política y social de Colombia en el marco del conflicto armado interno. El CNMH sistematizará y recopilará los esfuerzos institucionales y de la sociedad civil realizados hasta el momento sobre el conflicto armado interno y que requieren ser puestos a disposición de la sociedad en su conjunto y de las víctimas. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, Art. 189)</p>	<p>Decreto 4800 de 2011</p>	<p>Contribuir al esclarecimiento de los hechos, los responsables y las condiciones que hicieron posible el conflicto armado en Colombia e interpelar a la sociedad sobre las dinámicas institucionales, políticas y sociales que lo desencadenaron y degradaron, para contribuir a la realización del derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad en general, y a las garantías de no repetición.</p>	<p>260 funcionarios públicos formados en Memoria Histórica, 9 universidades públicas y privadas, centros de investigación regional y grupos sociales acompañadas por el CNMH en procesos de memoria histórica.</p>
<b>Archivo General de la Nación</b>			
<p>Los archivos judiciales estarán a cargo de la Rama Judicial, la cual en ejercicio de su autonomía podrá optar, cuando lo considere pertinente y oportuno a fin de fortalecer la memoria histórica en los términos de la presente Ley, encomendar su custodia al AGN a los archivos de los entes territoriales. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, Art. 144)</p>	<p>Ley 1448 de 2011</p>	<p>Planear y coordinar la función archivística en toda la nación, salvaguardar el patrimonio documental del país y ponerlo al servicio de la comunidad en todo el territorio nacional.</p>	<p>95% satisfacción al cliente: percepción que tiene el usuario de la Archivo General de la Nación.</p>

Competencia	Norma	Compromisos Voces Discurso	Metas
<p>El CNMH, conjuntamente con el AGN, capacitarán sobre la adopción y cumplimiento de este protocolo a los funcionarios de las entidades del SNARIV; la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y de los demás organismos regulados por la Ley 594 de 2000. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, Art. 189)</p>	<p>Decreto 4800 de 2011</p>	<p>Regular los aspectos técnicos y legislativos que requiera la administración pública en materia de gestión documental.</p>	<p>100 % Revisión concordancia normativa. Proyectos de normatividad o lineamientos por sancionar en la Dirección.</p>
<b>Procuraduría General de la Nación</b>			
<p>La PGN deberá garantizar la no destrucción, alteración, falsificación, sustracción o modificación de los archivos administrativos en todas las instituciones oficiales, del nivel regional y nacional. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación de las normas penales pertinentes y de los documentos que tengan carácter reservado. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, Art. 144)</p>	<p>Ley 1448 de 2011</p>	<p>Investigación Disciplinaria.</p>	<p>180 No de autos de archivos en investigación.</p>
<b>Fiscalía General de la Nación</b>			
<p>La Fiscalía General de la Nación y el CNMH celebrarán convenios con el fin de regular el flujo de información para la construcción de la memoria histórica. En desarrollo de estos convenios el CNMH podrá acceder a información reservada, sin que esta pierda tal carácter. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, Art. 34)</p>	<p>Ley 1592 de 2012</p>	<p>En los siguientes dos años, la FGN terminará la elaboración de 25 informes sobre graves violaciones a los DDHH, infracciones al DIH y otros hechos representativos de la historia del conflicto armado colombiano.</p>	<p>Presentar al menos 25 informes sobre hechos representativos del conflicto armado a la Jurisdicción Especial para la Paz.</p>
<b>Sistema Nacional de Reparación y Atención Integral a las Víctimas - SNARIV</b>			
<p>El CNMH en articulación con el AGN diseñará, creará e implementará prioritariamente un protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones de DDHH e infracciones al DIH ocurridas con ocasión del conflicto armado interno de las que trata la Ley 1448 de 2011 que será de obligatoria adopción y cumplimiento por parte de las entidades que conforman el SNARIV; la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la Ley 594 de 2000. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, Art. 189)</p>	<p>Decreto 4800 de 2011</p>	<p>Trabajar conjuntamente con las víctimas en el proceso de reparación integral para la reconstrucción y transformación de sus proyectos de vida</p>	<p>(100%) Metros lineales organizados del archivo rezagado.</p>

Competencia	Norma	Compromisos Voces Discurso	Metas
<b>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</b>			
<p>Lograr, en el marco de la Ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.</p>	<p>Decreto 3571 de 2011</p>	<p>Identificar el total de hogares desplazados asignados en el programa de vivienda gratuita fase 2</p>	<p>50 % Población con subsidio familiar de vivienda en especie asignado.</p>
<b>Consejería Presidencial para los Derechos Humanos</b>			
<p>La Consejería coordina e impulsa las acciones dirigidas a la promoción, protección y defensa de los DDHH, con las diferentes entidades gubernamentales que tienen competencia en la materia.</p>	<p>Decreto 4100 de 2011</p>	<p>Implementar el Sistema Nacional de DDHH en función del goce efectivo de derechos.</p>	<p>Documento de implementación de la Estrategia Nacional de DDHH y DIH en el marco de la Política Pública Integral de DDHH 2014 - 2034.</p>
<b>Unidad de Restitución de Tierras</b>			
<p>Servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados y llevar el Registro Único de Tierras Despojadas. Diseñar y administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, en donde además del predio, se inscribirán las personas sujeto de restitución, su relación jurídica con la tierra y su núcleo familiar.</p>	<p>Ley 1448 de 2011</p>	<p>Disponer de información sistematizada, segura, confiable y de fácil acceso en tiempo real, a nivel interno y externo para asegurar la eficiencia y trazabilidad del proceso de restitución.</p>	<p>100% Porcentaje de digitalización.</p>
<b>Dirección para la acción Integral contra minas antipersona</b>			
<p>Fortalecerse institucionalmente y lograr así la articulación encaminada a la respuesta efectiva frente a la amenaza derivada de las minas antipersonal y las municiones sin explosivos y el enfoque de acciones en un panorama de posacuerdo.</p>	<p>Decreto 724 de 2016</p>	<p>Sistema de gestión de información oportuno, claro, robusto, proveniente de los territorios, que responda al problema de AICMA y contribuya a la toma de decisiones.</p>	<p>Informe (s) que contenga el resultado de la implementación de cada línea de asistencia.</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

Con esto queremos evidenciar que efectivamente contamos con una amplia red de instituciones estatales que asumen un compromiso legal y administrativo buscando garantizar el cumplimiento de los derechos de las víctimas y que pretenden trabajar articuladamente para alcanzar las metas. Mediante los compromisos y funciones normativas asumimos que son estas las voces de la institucionalidad que no queremos ni podemos excluir del análisis.

Ya que identificamos las voces de las víctimas expresadas durante las mesas regionales y las voces de la institucionalidad a través de la matriz presentada, adicional a toda la información suministrada por el CNMH, el siguiente apartado consiste en poner frente a frente el discurso de las víctimas con el discurso institucional (lo que será denominado el corpus de la investigación), para cuestionarnos por las relaciones de fuerza que se tejen y a su vez determinar qué papel asumió la institucionalidad frente a las exigencias de las víctimas.

## **ANÁLISIS DEL CORPUS DE LA INVESTIGACIÓN (RACIONALIDADES DISCURSIVAS)**

Metodológicamente hablando, el Análisis Crítico del Discurso está relacionado con el poder y el abuso de poder, pero también con el contrapoder, y cómo estos son producidos y reproducidos por el lenguaje que a su vez es generador de significado, además se enfoca en los grupos o instituciones dominantes y la forma en la que reproducen la desigualdad. (Pardo, 2007) Para el caso de nuestra investigación, la institución dominante es el CNMH y la manera en la que reprodujo la dominación fue través de la invisibilización de aquellas exigencias, en el planteamiento y formulación del documento final de la política pública, que fueron exaltadas por las organizaciones de víctimas en las mesas regionales y que se encuentran explícitamente mencionadas en las relatorías de dichas mesas, documentos que el mismo CNMH ha publicado. Las problemáticas que no se mencionan en dicha política pública y en las que las organizaciones de víctimas insistieron tienen que ver con: los altos índices de corrupción, la exclusión a la comunidad LGBTI, los vínculos entre funcionarios públicos y actores armados, las amenazas y persecución a líderes de movimientos de víctimas, la manipulación de los medios de comunicación que oculta o minimiza información crucial de los actores del conflicto y de las vulneraciones cometidas contra las víctimas, el acompañamiento y vigilancia a todos los procesos de archivos por parte de todos los órganos de control y, por

último, la deficiencia en términos de atención a las víctimas por parte de los funcionarios públicos, si bien indica que debe implementarse un componente psicosocial en la atención, no hace énfasis en el sentido de pertenencia y absoluto respeto que deben tener los servidores públicos para con las víctimas y que el trato a estos debe mejorar de manera radical con la finalidad de evitar caer en la revictimización, y esta fue una demanda que se expresó claramente en todas las mesas regionales.

Sin embargo, para formular una crítica bien fundamentada, consideramos que no es suficiente tener en cuenta sólo los bloques analíticos expuestos en la política pública, puesto que cada uno constituye una configuración conceptual necesaria, por ende, es indispensable detenernos sobre un elemento que se aproxime aún más a la materialización de esta política pública. Para ello, incluimos en nuestro análisis el objetivo principal y los objetivos específicos de la política para nuevamente contrastarlos con las demandas y denuncias manifestadas por las organizaciones de víctimas ya que de esta manera se determina cuán trascendental fueron estos aportes.

Una vez revisado esto, encontramos que lamentablemente dichas necesidades no pasaron de los bloques analíticos de la política pública y que por ende se excluyó el discurso expresado por las víctimas en el proceso de participación que constantemente resalta el CNMH, lo anterior debido a que los objetivos de la política pública consisten en precisar lineamientos y componentes, definir un marco de actuación institucional y de referencia para que las diligencias de protección y uso de los archivos se ejecuten de manera coherente; también debemos reconocer que dentro de los objetivos menciona constantemente el llamado uso y apropiación social por los archivos, además de las actividades pedagógicas en torno a los documentos, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y tecnológicas para el uso de la documentación en los niveles regionales, la incorporación de la tradición oral y otras formas alternativas de recolección de testimonios, la protección a los archivos de posible sustracción, alteración, modificación y falsificación, el reconocimiento del papel medular que juegan los documentos y el cumplimiento del deber de memoria que tiene el Estado para con la sociedad; necesidades que son igualmente importantes pero no suficientes.

Dichos objetivos están encaminados hacia el cumplimiento de procesos administrativos por parte de las instituciones y entidades públicas que conforman la red institucional, más que hacia la garantía de los derechos de las víctimas, es así como la política pública de archivos recoge las voces de las víctimas para la elaboración del esquema conceptual (categorías analíticas y bloques analíticos) pero no demuestra la visibilización de sus necesidades y demandas en el componente más fundamental: los objetivos.

Esto nos permite reafirmar las relaciones de fuerza que persisten en el país, la prevalencia por el desconocimiento de lo singular, la reproducción del discurso tradicional de “participación” reducido hacer que “escuchan” a las víctimas pero que, finalmente, quedan excluidas de las decisiones que se formulan y ejecutan; es decir, minimizar los discursos, demandas, necesidades y requerimientos de las víctimas, silenciar sus voces y reciclar la ausencia estatal frente a la resolución alternativa del conflicto, llevan a mantener y regenerar tanto dolor en un pueblo que busca la manera de resistir y sobreponerse.

Resulta sumamente inaceptable que el CNMH no reivindique dentro de sus objetivos las necesidades expuestas por las comunidades indígenas, milenarias y ancestrales que han sufrido todo el peso de este conflicto, otra problemática sobre la que no hace referencia el CNMH y que a hoy en el 2018 como una realidad lamentable es la que tiene que ver con las amenazas, persecución y asesinatos contra líderes sociales de víctimas junto a sus familias, tampoco contempla en sus objetivos a la población LGBTI la cual expresó a través de las mesas regionales su necesidad de ser incluida en la política pública; finalmente no se evidencia un enfoque de género que posicione el papel de mujeres y hombres en el escenario de posacuerdo, ni un enfoque diferencial que tenga en cuenta la particularidad que poseen ciertos cuerpos poblacionales ya que la violencia, si bien ha sido atroz, se ha impactado de forma diferente en cada territorio, además de otra serie de problemáticas y necesidades que fueron expresadas por las víctimas pero el CNMH no las tomó en consideración, ni siquiera se preocupó por mencionarlas, tal como la descentralización de los archivos, la inclusión y vinculación de líderes sociales, el manejo autónomo de los acervos documentales que poseen ciertas regiones, entre otras.

Atendiendo a esto podemos reiterar que la política pública de archivos es una herramienta construida como tradicionalmente se ha hecho: *desde arriba*, en donde se pretenden llenar espacios administrativos e institucionales y donde no hay lugar para que se atiendan los diálogos y discursos de las víctimas del conflicto armado. A la luz del Análisis Crítico del Discurso como perspectiva o actitud crítica enfocada hacia problemas sociales importantes, en este caso el acopio, manejo y protección de los archivos de violaciones a DDHH y DIH en el marco del conflicto colombiano a través de una política pública (problema mayúsculo), consideramos que se develan las relaciones de poder en donde se reafirma la tradición del Estado colombiano de posicionar ciertos elementos que son muy positivos (ver en el presente trabajo) en las normas pero de excluir y/o limitar un accionar concreto.

Una de las formas en las que se reproduce la dominación se evidencia en el momento en el que la cabeza de la red institucional, el CNMH, convoca a las víctimas a un supuesto proceso de participación y las invita a que se pronuncien respecto a las necesidades que consideren manifestar, pero cuando éstas acuden, en casos como la región Centro Oriente (Barranca-bermeja) y región Central (Bogotá D.C.), encontramos que por parte de la institucional no hubo asistencia, es decir, NINGÚN funcionario público se presentó (ver tabla 3. Asistencia mesas regionales del presente trabajo).

De esta manera parece que el proceso consistió en invitar a que las organizaciones de víctimas acudan para que discutan entre ellas porque es evidente que NO las están escuchando, esto sin mencionar regiones como en la Pacífica en donde asistieron tan sólo cinco (5) funcionarios de las entidades públicas frente a más de sesenta (60) víctimas o como en la región del Caribe con doce (12) funcionarios frente a cincuenta (50) víctimas, pero luego podemos evidenciar en los documentos la manera en la que descaradamente el CNMH y toda la institucionalidad en general se jacta al afirmar severamente que la política pública se hizo mediante un ejercicio “participativo” de “retroalimentación”, lo anterior nos permite entender cómo asume la institucionalidad la construcción de escenarios “participativos”.

Otra forma de dominación y abuso de poder que queremos señalar en donde se manifiestan las relaciones de poder, se encuentra cuando el CNMH decide incluir ciertas demandas de las víctimas en el campo conceptual pero luego las excluye de las categorías determinantes que van a configurar la materialización de la política pública como lo son los objetivos, debido a que es a partir de los objetivos desde donde se empiezan a formar las líneas estratégicas que contienen las acciones concretas que visibilizarían las voces de las víctimas, pero no, en esta política pública estas voces se encuentran represadas en el campo conceptual y retórico. Esto evidencia y nos permite entender el poder de opacidad que tiene la institución dominante, en ese caso el CNMH, para seleccionar qué puede materializarse y qué no.

Como ya lo mencionamos en el marco teórico, los archivos deben ser puestas al servicio de la causa de los DDHH y se creería que es la Administración Pública el vehículo que garantizaría, a través del reconocimiento de las problemáticas sociales y toda la red institucional, el cumplimiento de dichos Derechos protegiendo siempre a la ciudadanía toda y, por supuesto, a las víctimas en sus específicos derechos; sin embargo, después de analizar el papel que asumió el CNMH en la política pública, surge la siguiente duda ¿La Administración Pública está transformando las relaciones de poder o simplemente es un instrumento más de dominación? Parece ser que la

Administración Pública se queda corta en términos concretos al permitir que las voces de las víctimas se pierdan en el monstruo burocrático.

## CONCLUSIONES

A continuación, presentaremos de modo general algunos comentarios finales respecto al tema de los archivos de DDHH, el conflicto armado interno y la importancia del discurso, además de señalar ciertos desafíos que surgen en el marco de la problemática que ya hemos descrito.

Para empezar debemos indicar que una de las falencias sobre las que más se ha recaído y que ha generado una serie de discusiones tiene que ver con el desconocimiento de los documentos de inteligencia militar, debido a que en Colombia no se puede acceder a los archivos de las fuerzas de seguridad estatal, a su vez esto genera un vacío y sin sabor enorme en las víctimas que de alguna manera sienten que se está desconociendo la participación de los grupos armados legales como actores del conflicto, esto a pesar de tener pruebas contundentes de las operaciones que en conjunto con los paramilitares han planificado para cometer crímenes de lesa humanidad. Además, también genera un riesgo enorme de pérdida o distorsión de la verdad, fragmentando así la historia del conflicto armado interno y propagando escenarios de incertidumbre para las víctimas; un ejemplo de lo anterior, como lo señala el proyecto de periodismo digital Verdad Abierta, es la destrucción y desaparición de los archivos del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (Verdad Abierta, 2017).

Otra falencia que detectamos a lo largo del proceso de investigación tiene que ver con dos preguntas importantes, la primera ¿Dónde están los archivos de los grupos paramilitares? Y la segunda ¿Qué o quién garantiza su custodia? Lo anterior teniendo en cuenta que el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, impulsado por la Ley de Justicia y Paz en el marco del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, fue altamente criticado y escandalizado debido a las declaraciones de ex comandantes paramilitares en donde afirman que el Gobierno aceptó la falsa desmovilización de los integrantes de algunos bloques y frentes, y el desmantelamiento de los mismos, en virtud de unos supuestos “acuerdos políticos” celebrados entre las partes (El Tiempo, 2011). Nuevamente nos encontramos frente a la invisibilización de uno de los actores del conflicto armado y frente a un Estado perpetrador y cómplice de crímenes.

Una necesidad que se ha venido manifestando por las organizaciones colectivas de víctimas tiene que ver con el enfoque virtual que debe tener el archivo de DDHH, de esta manera se garantiza la creación de copias de seguridad que protejan a través de la digitalización de los documentos, los testimonios y vivencias de las víctimas, esto teniendo en cuenta que el archivo no solo concentra información institucional sino sobre todo de organizaciones sociales de víctimas. Lo anterior es importante debido a que aún existen territorios en los que se han acentuado bandas criminales y en donde el conflicto parece no terminar, en este sentido, la protección de los registros a través de herramientas tecnológicas para la generación de copias de seguridad resulta ser muy importante como instrumento que garantiza el cumplimiento al derecho a la memoria.

Por otra parte, encontramos importante mencionar que el conflicto armado obedece a cantidad de causas objetivas y subjetivas, entre estas encontramos las dinámicas particulares del territorio que a su vez presenta una serie de variables en términos de espacio y tiempo en donde se han desarrollado diversas formas de violencia y relaciones de poder entre las Fuerzas del Estado, las guerrillas involucradas, los grupos paramilitares, y en los últimos años las bandas criminales; relaciones de poder que se ven reflejadas sobre el mismo territorio de una manera diferenciada. Tal como lo señala Gabriel Salas, “la configuración de los territorios, es el resultado de las relaciones de poder de los actores armados que en él intervienen, bajo lógicas geoestratégicas” (Salas, 2016), por esto resulta clave responder al cuestionamiento de ¿Qué pasó en las diferentes etapas del conflicto? Lo anterior en términos de actores, objetivos, dinámicas y demás, para de esta manera organizar el archivo de DDHH en pro del esclarecimiento de los hechos ocurridos y garantizar así el derecho a la verdad que tienen las víctimas.

Un desafío sobre el que ha venido trabajando el CNMH tiene que ver con la visibilización de las regiones, su conflicto y sus resistencias, debemos conmemorar las incansables luchas de aquellas personas que han sido víctimas y revictimizadas una y otra vez por agentes armados legales o ilegales, debemos reconocer la capacidad que han tenido para sobreponerse y no aplacarse ante las constantes amenazas y desprotección por parte del Estado colombiano, debemos exaltar los procesos autónomos que se han gestionado desde las comunidades indígenas, milenarias y ancestrales, desde los colectivos de mujeres, desde los grupos LGBTI, desde las organizaciones afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales y desde cualquier expresión individual y colectiva de resistencia que le apuesta a

los escenarios pacíficos en donde se dignifique la vida sin importar sus preferencia e inclinaciones personales.

Respecto al tema del discurso sólo queremos resaltar que como práctica social que genera una serie de significados, debe ser analizado de manera crítica para comprender la opacidad de lo que se transmite porque estos no son transparentes, cada intervención es una operación sobre el signo y lo dota de un sentido específico. Por esto es importante detenernos y analizar las intervenciones que el Gobierno realiza para identificar si se reconocen las voces de la ciudadanía.

A partir del proceso investigativo y analítico concluimos que:

- Las necesidades y propuestas expuestas por las organizaciones de víctimas en las Mesas Regionales se tuvieron en cuenta solo para la construcción del bloque conceptual de la política pública de archivos, dando así continuidad al proceso tradicional, retórico y burocrático de “participación”. Sin embargo, en aspectos prácticos como los objetivos NO se encuentran manifestadas, esto refleja que el Estado no reconoce sus voces.
- Reconocemos que la institucionalidad identifica una serie de problemáticas que deben ser solucionadas y demuestra tener la intención de promover espacios de participación; sin embargo, para el caso del CNMH, los procesos que lideran se concentran en producir reflexiones y hacer recomendaciones, enfocándose en el ámbito académico, olvidando por completo que la razón de ser de dichos procesos son las víctimas y que todo debe tejerse alrededor de estas buscando siempre su protección, beneficio y cumplimiento de sus derechos. Lo anterior teniendo en cuenta que asumen compromisos y responsabilidades jurídicamente pero no se materializan sus impactos, es decir, contamos con toda una estructura normativa que no avanza o avanza muy lento para la urgencia de los problemas.
- A pesar de que la institucionalidad determina que el acopio y protección de los archivos de DDHH y DIH es una necesidad de las víctimas y de la sociedad en general, no permite que las víctimas se empoderen, ni tampoco las incluyen en la toma de decisiones, no potencia sus discursos y por esto sus voces se pierden entre las entidades públicas y cuando sus demandas se llegan a escuchar, no se materializan. Es así como produce y reproduce el ejercicio de discriminación en donde deja por fuera de la red institucional a las víctimas y sus demandas. No queremos pensar en el grado aún mayor de desprotección en el que se pudieron sentir hace unas décadas cuando ni la memoria, ni los archivos hacían parte de la agenda pública.
- Quienes más han trabajado por los archivos han sido las víctimas y sus organizaciones, estas afirman que la Ley de víctimas (1448 del 2011) simplemente le puso nombre a lo que ellas habían hecho antes: “memoria histórica”. Estas organizaciones han trabajado por años y décadas sin ningún tipo de apoyo institucional, por el contrario, podría afirmarse que han sido olvidadas gobierno tras gobierno. Es por esto que el Estado debe reconocer los procesos de manejo autónomos que se han dado a los registros documentales y potenciar a los líderes sociales que desde los territorios han trabajado por la memoria colectiva, no desconocer su trabajo sino por el contrario ofrecer capacitaciones para que los archivos sean administrados desde las comunidades y para las comunidades.
- La política pública de archivos no tiene una base suficientemente sólida que sirva como soporte para las comisiones de verdad, en donde recopile todo tipo

- de memorias y que contemple a todos los actores que hacen parte del conflicto armado interno, bien sea legales o ilegales para suplir el derecho a la justicia que tienen las víctimas. Lo anterior asumiendo la importancia e incidencia que tienen los archivos cuando se busca garantizar los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición.
- Esta política pública inició su proceso de implementación en el año 2017, al cabo de tan solo un año de ejecución, periodo sumamente corto, resulta imposible determinar si efectivamente se está materializando su ejecución o no, además tampoco era nuestra finalidad, sin embargo, en términos de construcción de la política pública podemos afirmar a partir de toda la evidencia suministrada que el discurso institucional fue el que se posicionó.
  - Debemos repensar el ejercicio de la Administración Pública y apostarle a una Administración Pública crítica, en donde se permita cuestionar a las entidades públicas, ejercer mayor seguimiento a los procesos que estas lideran buscando develar el trasfondo, los intereses y la permeabilidad política que surgen en todos estos procesos para acabar con esos ejercicios de producción y reproducción de la dominación; la Administración Pública no puede estar al servicio del mantenimiento de las fuerzas de poder porque pierde todo sentido social, por el contrario esta debe sentar una posición de solidaridad con quienes sufren la dominación y no conocen la verdad, debe estar, en este sentido, de lado de las víctimas reconociendo que este es un problema social muy importante.
  - El papel de los archivos resulta ser muy importante para garantizar el cumplimiento de los Derechos de las víctimas, reconocer sus luchas y proteger sus memorias ya que solo a través de la verdad se puede consolidar un escenario óptimo y positivo de posacuerdo. En este sentido resulta fundamental que los archivos de violaciones a los DDHH y DIH en el marco del conflicto armado en Colombia sean administrados con total claridad y acceso por parte de todas las esferas de la sociedad.

## REFERENCIAS

- Archivo General de la Nación. (2014). Matriz de Despliegue, Proceso: Sistema Integrado de Gestión. Colombia. Recuperado el 13 de julio del 2018 22:40, Disponible en: [http://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura\\_Web/3\\_Transparencia/6\\_4Metas,objetivosEindicadoresDeGesti%C3%B3nYdesempe%C3%B1o/MatrizDeDespliegue\\_Trimestre12017.pdf](http://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/3_Transparencia/6_4Metas,objetivosEindicadoresDeGesti%C3%B3nYdesempe%C3%B1o/MatrizDeDespliegue_Trimestre12017.pdf)
- Archivo General de la Nación. (s.f.). Política de Archivos; Compendio de Políticas Culturales, p. 325 – 344.
- Arriet, Paula. (2014). La importancia de las organizaciones sociales. Fundación Trascender. Chile. Recuperado el 10 de marzo de 2018 19:40, Disponible en: <http://www.paislobo.cl/2014/04/la-importancia-de-las-organizaciones.html>
- Becerra, Carmen (2012). El derecho a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Recuperado el 17 de febrero del 2018 18:20, Disponible

en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130925125113/5-completo.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), Política Pública de archivos de graves violaciones a los derechos humanos, infracciones al DIH, memoria histórica y conflicto, Recuperado el 16 de diciembre de 2017 17:40, Disponible en <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/mesasRegionalesArchivos/Politicapublica-archivos-integrada-20-2-1.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013), ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Colombia.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013), Sistematización mesas de trabajo evento Bogotá. Colombia. Recuperado el 29 de abril del 2018 20:16, Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/mesasRegionalesArchivos/presentacion-politica-publica.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013), Sistematización mesas de trabajo evento Bucaramanga y Barrancabermeja. Colombia. Recuperado el 29 de abril del 2018 20:16, Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/mesasRegionalesArchivos/presentacion-politica-publica.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013), Sistematización mesas de trabajo evento Medellín. Colombia. Recuperado el 30 de abril del 2018 16:16, Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/mesasRegionalesArchivos/presentacion-politica-publica.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013), Sistematización mesas de trabajo evento San Juan de Pasto. Colombia. Recuperado el 30 de abril del 2018 19:16, Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/mesasRegionalesArchivos/presentacion-politica-publica.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). Sistematización mesas de trabajo evento Santa Marta. Colombia. Recuperado el 30 de abril del 2018 16:16, Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/mesasRegionalesArchivos/presentacion-politica-publica.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). Plan de Acción 2015 del Centro Nacional de Memoria Histórica. Colombia. Recuperado el 13 de junio del 2018 15:40, Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/transparencia/PLAN-DE-ACCION-2015%20CNMH.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). Hacia la construcción de una Política pública de archivos de graves violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH, memoria histórica y conflicto armado. Colombia. Recuperado el 24 de diciembre de 2017 16:05, Disponible en: <https://www.>

centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/mesasRegionalesArchivos/presentacion-politica-publica.pdf

Chica Osejo, Ana Catalina (2007). Posición y papel de la Unión Europea frente a la Ley de Justicia y Paz y frente al actual proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción de los niños pertenecientes a los grupos armados al margen de la ley; Universidad Javeriana; Bogotá.

Colombia Nunca Más. (2008). El Derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación Integral. Colombia. Recuperado el 26 de febrero del 2018 22:40, Disponible en: [http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5&Itemid=313](http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=313)

Decreto 4803. (2011). Por el cual se establece la estructura del Centro de Memoria Histórica. Colombia. Recuperado el 22 de marzo del 2018 17:30, Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4803-de-2011.pdf>

El Tiempo. (2011). Gobierno aceptó falsa desmovilización de bloque de Auc: 'El Alemán'; Bogotá. Recuperado el 30 de mayo del 2018 20:30, Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8964100>

Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial. (SF). Ruta Especializada de la Política Pública para las Víctimas en la Construcción de Planes de Desarrollo Territorial 2016 -2019; Colombia. Recuperado el 14 de junio del 2018 20:40, Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Anexo%204-INDICADORES%20DE%20LA%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20DE%20ATENCI%C3%93N,%20ASISTENCIA%20Y%20REPARACI%C3%93N%20INTEGRAL%20A%20LAS%20V%C3%8DCTIMAS%20DEL%20CONFLICTO%20ARMADO.pdf>

Ferro, Marc (2003). Use and Abuse of History: Or How the Past is Taught to Children. Routledge, 2003. ISBN: 0415285925

Gallón, Gustavo (2017). Falsos desmovilizados del Bloque Tolima de las Auc; El Espectador; Bogotá. Recuperado el 30 de mayo del 2018 20:45, Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/falsos-desmovilizados-del-bloque-tolima-de-las-auc-columna-715316>

Gaviria, Paula. (SF). Reparar para seguir; derecho a la Reparación Integral de las víctimas del conflicto armado. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Colombia. Recuperado el 15 de febrero de 2018 13:30, Disponible en <http://escuela.unidadvictimas.gov.co/cartillas/derechoreparacion.pdf>

González, Antonio. (2009). Políticas archivísticas para la protección de los Derechos Humanos. Consejo Internacional de Archivos. Paris.

- Guillén, Gonzalo (2014) Los «Falsos positivos» los hizo como militar no como paramilitar. Análisis Urbano.
- Guerrero, Omar. (2007). Principios de Administración Pública, México D.F. Universidad Autónoma de México.
- Halbwachs, Maurice; Memoria Colectiva y Memoria Histórica; Paris; 1929; Traducción 1968.
- Hugh, Miall, Oliver Samsbotham, Tom Woodhouse (1991). Contemporary Conflicts Resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflict; polity press.
- Jelin, Elizabeth (2002). Los trabajos de la memoria. ¿De qué hablamos cuando hablamos de memorias? Siglo XXI de España editores. Madrid p. 17 – 37
- Joinet, M. (1996) La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos. **Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección de las minorías, ONU. Distr. General E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1** 2 octubre.
- Layton, Sandra (2009). Creación del archivo histórico de las comunidades indígenas de la Amazonía colombiana; Primer encuentro de bibliotecas en tecnología de información y comunicación – Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Leichter, David. The Poetics of remembrance: Communal Memory and Identity in Heidegger and Ricoeur.
- Ley 1448 (2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Ley 975 (2005). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.
- Llansó, Joaquim (2006). Sistemas archivísticos y modelos de gestión de documentos en el ámbito internacional (Parte 1); Revista Códice Vol. 2 No 1: 53-88.
- Marín, Sebastián (2010). Evolución, tendencias y perspectivas investigativas en archivos: consideraciones sobre la configuración científica de la archivística; Revista Interamericana de Bibliotecología, vol. 33, no. 2, p. 337-359.
- MOVICE (2012) Boletín informativo No. 44, marzo-abril.

- Naciones Unidas. (2011). Declaración Universal sobre los Archivos. Comisión CI. París. Recuperado el 21 de marzo del 2018 19:46, Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002134/213423s.pdf>
- Naciones Unidas. (2011). Protección jurídica internacional de los derechos humanos durante los conflictos armados; Publicación de la Naciones Unidas. Nueva York.
- Naciones Unidas. (2012). Informe del Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General. Nueva York Recuperado el 22 de marzo del 2018 22:30, Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/A.67.53.Add.1\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/A.67.53.Add.1_sp.pdf)
- Nora, Pierre; Entre Memoria e Historia: La problemática de los lugares; Buenos Aires; 1984.
- Olick, Vinitzky - Seroussi y Levy. Collective Memory Reader. OUP USA, 2011 ISBN: 0195337425.
- Pardo, Neyla (2007). Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva latinoamericana. Santiago de Chile: Frasis.
- Salas, Gabriel (2016). El conflicto armado y su incidencia en la configuración territorial: Reflexiones desde la ciencia geográfica para la consolidación de un periodo de posnegociación del conflicto armado en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, Volumen 26, Número 2, p. 45-57, 2016. ISSN electrónico 2027-145X. ISSN impreso 0124-7913.
- Santander, Pedro (2011). Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso. Cinta moebio 41: 207-224, Disponible en: [www.moebio.uchile.cl/41/santander.html](http://www.moebio.uchile.cl/41/santander.html)
- Segado, Stella. (2017) ¿Qué hacemos con los archivos? Recuperado el 03 de febrero de 2018 10:30, Disponible en <http://www.mundolesa.com/notas/archivos-de-epoca/118-que-hacemos-con-los-archivos>.
- Sierra Caballero, Francisco. (2011). Fundamentos de Teoría del Periodismo. Moreno Gálvez, Francisco. Compóliticas: Sevilla.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (SF). Aplicativo del Sistema Nacional de Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto – SNARIV, Colombia; Recuperado el 14 de junio del 2018; Disponible en: [http://plataforma.viva.org.co/media/cartillas/Aplicativo\\_SNARIV.pdf](http://plataforma.viva.org.co/media/cartillas/Aplicativo_SNARIV.pdf)
- Van Dijk, Teun A. (1999) El análisis crítico del discurso, Disponible en *Anthropos* (Barcelona), 186, septiembre-octubre 1999, p. 23-36.

Verdad Abierta (2016). "Nosotros ya tenemos la memoria histórica"; Bogotá; Recuperado el 02 de junio del 2018 8:50; Disponible en: <https://verdadabierta.com/nosotros-ya-tenemos-la-memoria-historica/>

Verdad Abierta (2016). Luces y sombras del nuevo archivo sobre el conflicto armado; Bogotá; Recuperado el 02 de junio del 2018 8:40; Disponible en: <https://verdadabierta.com/luces-y-sombras-del-nuevo-archivo-sobre-el-conflicto-armado/>

Verdad Abierta (2017). Archivos oficiales, ¿el punto débil de la Comisión de la Verdad?; Bogotá; Recuperado el 01 de junio del 2018 22:20; Disponible en: <https://verdadabierta.com/archivos-oficiales-el-punto-debil-de-la-comision-de-la-verdad/>

# EL ESTADO COLOMBIANO EN EL POSCONFLICTO

EL CASO DE LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA  
DEL PATO-BALSILLAS (CAQUETÁ)<sup>21</sup>

**Sandra Milena Polo Buitrago**

## RESUMEN

Este artículo se propone ilustrar la experiencia particular de la Zona de Reserva Campesina del Pato Balsillas, Caquetá; a fin de mostrar las contradicciones que se han generado con la intervención estatal en las zonas de antigua injerencia de la insurgencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Aquí se muestra que dicha intervención es generadora de conflicto, ya que cuando el estado toma decisiones lo hace generalmente a favor de intereses económicos extractivistas, tanto nacionales como extranjeros, pasando por encima de las formaciones históricas de comunidades campesinos colonos. El método empleado combina una comprensión histórico-económica de la configuración territorial comunitaria y de la acción estatal, pues sólo así se puede comprender de forma genuina la relación estado-población civil, clave a la hora de plantear la paz desde los territorios.

**Palabras Clave:** Colombia, Estado, Paz, Posconflicto, FARC, San Vicente del Caguán, Zona de Reserva Campesina

---

<sup>21</sup> Este artículo forma parte del estado del arte en la tesis doctoral titulada: "El Neoliberalismo en el campo colombiano: ser campesino (colono) en el siglo XXI. El caso de las comunidades campesinas de los parques Nacionales Naturales Tinigua y Picachos en el marco del Posconflicto", la cual se desarrolla en el marco del Grupo Vivencias perteneciente al Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

## INTRODUCCIÓN

Actualmente, el estado colombiano está presente en San Vicente del Caguán, Caquetá, para la defensa de dos tipos de actividades económicas, a saber: el extractivismo y la ganadería. La primera tiene como principal propósito la generación de materias primas para la exportación; y la segunda se dedica, en principio a la producción de carne, y luego de leche que abastece el mercado interno colombiano. Estas dos actividades, que son el núcleo de la preocupación principal del estado, se desarrollan en función tanto del capitalismo transnacional como nacional, procesos económicos estos que han marcado, históricamente, la distribución de la tierra, tanto su tenencia como su uso, privilegiando, por supuesto, los intereses de los grandes terratenientes y rentistas de la tierra; y esta circunstancia se repite en el llamado posconflicto. La naturaleza de estas intervenciones estatales se pone en evidencia en tres frentes, al menos: uno, las legislaciones; dos, el desempeño de las instituciones; y tres, el tipo de prioridades de la —llamémosla así— agenda nacional para las regiones de colonización en materia de tierras, de la cual San Vicente del Caguán es un caso paradigmático. Es preciso apuntar que, en este municipio del Caquetá, el accionar estatal ha generado una profunda desconfianza del campesinado en las instituciones del estado, desconfianza que tiene fundamento en la forma misma de la intervención estatal y que es un problema que debe ser tratado a la hora de hablar del posconflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

### Contextualización

San Vicente del Caguán es uno de los municipios de Colombia con mayor extensión; limita, por el norte, con el Departamento del Meta; por el oriente, con el Departamento del Guaviare y el Municipio de Solano; por el sur, con Cartagena del Chairá y, por el occidente, con el Municipio de Puerto Rico y el Departamento del Huila (Corpoamazonía, 2008, p. 15). Cuenta con un área aproximada de 28.300 km<sup>2</sup> (Alcaldía de San Vicente del Caguán, 2012), aunque sobre esta medición existen controversias aun en nuestros días, ya que, siguiendo los actos jurídicos de delimitación, se podría estimar su superficie en 21.923,7 km<sup>2</sup> (Congreso de Colombia, 1981), Ordenanza No. 03 de 1985 (Asamblea Departamental del Caquetá, 1985) y Ordenanza No. 002 del 2003 (Asamblea Departamental del Caquetá, 2003), mientras que, en los límites vectoriales que resultan de los procesos de interpretación y medición con base en imágenes satelitales y verificación en campo, que incluyen la información cartográfica oficial provista por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2010), el municipio registra una extensión territorial de 17.513 Km<sup>2</sup>, valor mucho más aproximado al reconocido por el DNP en la actualización de las fichas territoriales bajo el

sistema de información estadística territorial, en donde se reconocen 17.873 Km<sup>2</sup> (Terridata, 2017). Esta información difusa sobre la extensión territorial se explica, en parte, por el área territorial correspondiente a los territorios de frontera y de selva amazónica, en donde se mantienen disputas en por lo menos 10.703 km<sup>2</sup> entre los departamentos de Meta y Caquetá, en una zona estratégica para la Agencia Nacional de Hidrocarburos, dado que allí se ha definido un globo de tierra para la exploración y explotación petrolera (Alcaldía de San Vicente del Caguán, 2012).

Por otra parte, San Vicente del Caguán, en el departamento del Meta, es recordado, en la historia de los procesos de paz, por ser uno de los cinco municipios de la llamada “zona de despeje”<sup>22</sup>, que sirvió para la concentración de la guerrilla de las FARC en la negociación de Paz con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). San Vicente concentra la historia misma de la guerrilla de las FARC, desde la llamada “Gran Marcha” hacia la región del Pato y el Guayabero, por parte de las autodefensas campesinas del Sumapaz —entre finales de la primera comienzos de la segunda mitad del siglo XX; así como las llamadas “repúblicas independientes”, los planes de rehabilitación para evitar la proliferación del comunismo, las colonizaciones dirigidas, etc. Todos estos eventos han constituido a este municipio en un referente clave a la hora de pensar tanto el conflicto como el llamado posconflicto. Justamente, lo que nos proponemos en este escrito, es especificar las formas como se ha configurado histórica y sociológicamente el conflicto por la tenencia de la tierra y el uso del suelo en San Vicente del Caguán, Caquetá, y las formas en las que estos conflictos persisten en la actualidad y representan grandes retos para el llamado posconflicto.

## UN TERRITORIO LIGADO A LA ECONOMÍA EXTRACTIVISTA

Aunque no existen estudios específicos sobre San Vicente del Caguán, en lo que respecta al extractivismo, sino más bien caracterizaciones del extractivismo en el contexto más amplio del departamento del Caquetá, de todos modos, estas generalidades nos posibilitan aproximarnos a la especificidad de una región que, físicamente, se puede entender como punto de contacto entre las sabanas amazónicas y las alturas andinas; y este rasgo intermedio se expresa, en términos sociales, en el hecho de ser una región de colonización y, a su vez, de frontera, y que forma parte de una realidad configurada

---

<sup>22</sup> Los otros cuatro municipios pertenecen al departamento del Meta: La Uribe, Mesetas, Vista Hermosa y la Macarena.

en el proyecto político, económico, social y cultural de expansión del poder de las élites huilenses, poder que se articula al capitalismo a través de la alianza entre élites políticas locales y gobierno central, para ubicar el desarrollo económico de Colombia en función de las necesidades de los centros de poder capitalista transnacional.

Por estas razones, un primer referente económico que determina la realidad caqueteña es el extractivismo, que como concepto puede ser entendido, según Gudynas, como un tipo de extracción de recursos naturales en gran volumen e intensidad y que están orientados esencialmente a ser exportados, esto incluye materias primas sin procesar (venta de crudo), o con un procesamiento mínimo (como el que puede ser la separación del mineral). El extractivismo está ligado a los procesos industriales, a las llamadas industrias extractivas, no a procesos artesanales. Por último, en lo que respecta a su naturaleza, los productos que se extraen cuentan como materias primas de otras industrias; en este caso también se incluye la agricultura, en lo que tiene que ver con monocultivos de exportación (Gudynas, 2013, p. 3). Lo que define al extractivismo es no sólo la naturaleza de materia prima que tienen los bienes exportables, sino a dónde se destinan y el volumen alto de extracción, comparado con los bienes para el mercado interno. Así las cosas, actividades económicas como la minería, la explotación de hidrocarburos o los monocultivos de exportación obedecen a las necesidades del mercado externo, lo cual hace que la materialidad del extractivismo sea local, pero que su organización en el sentido económico y político sea externa, es decir, que sus precios y sus formas de producción, dependan del avance de las fuerzas productivas (tecnologías extractivas) que se gestan en los centros del poder económico transnacional que controlan los mercados.

Otro rasgo distintivo del extractivismo es el alto impacto ambiental que produce en los territorios donde se lleva a cabo, manifestaciones de ese impacto son: la pérdida de la biodiversidad, al destinarse enormes superficies a la producción de un solo cultivo, o al destinarse a la minería a cielo abierto; por su parte, la extracción de hidrocarburos que trae como resultado el agotamiento o contaminación de fuentes hídricas, además de generar graves consecuencias sociales, por ejemplo, desplazamiento de comunidades; por ello los movimientos sociales se oponen a estas formas de deterioro ambiental y humano (Gudynas, 2013, p. 5).

Para el caso del departamento del Caquetá, encontramos el fenómeno del extractivismo desde mediados del siglo XIX, en especial con la producción de quina, que se dio de manera silvestre en el extenso territorio conocido como el Gran Caquetá, la quina sirvió al mercado estadounidense de la Guerra de Secesión, y fue utilizado para curar las “fiebres palúdicas” a los

soldados estadounidenses en la posguerra; pero este producto fue deca- yendo hacia los años 80 del siglo XIX, básicamente por la competencia de plantaciones de otros países del mundo; no obstante, dicha bonanza dejó una riqueza localizada en una élite de la cual es representativa la familia Reyes, que años más tarde logró establecer la navegación a vapor por el río Putumayo. También vale la pena mencionar que uno de los miembros de la familia, el general Rafael Reyes, ocupó la presidencia de la república entre 1905 y 1909 (Arcila, 2010, p. 53)

Terminado el extractivismo quintero, continuó el cauchero que tuvo dos bonanzas: la primera, desde mediados del siglo XIX hasta 1914; y la segunda, desde 1924 hasta la cuarta década del siglo XX. Fue la segunda revolución industrial la que potenció la demanda de caucho como material aislante, flexible e impermeable, que servía para la industria química y eléctrica; además, con la llamada vulcanización del caucho (lograda por Goodyear en 1839), se descubrió que este material podía mantener su elasticidad a cualquier temperatura, lo que propició nuevos usos, entre ellos la elaboración de ruedas para bicicletas, aislantes para maquinaria y, más tarde, llantas de automóviles (Vega, 2002, p. 35); todo esto llevó al incremento de la demanda del caucho, con lo cual la región amazónica se convirtió en un proveedor de ésta materia prima: a finales del siglo XIX, la región amazónica fue productora de dos tipos de gomas extraídas bajo dos técnicas diferentes: 1) la goma de Hevea que implicaba desangrar el árbol, para lo cual fue muy útil la mano de obra indígena que se insertaba selva adentro; 2) la goma de Castilla, que se explotaba derribando el árbol completo; para este proceso se contrataba mano de obra de colonos blancos que escogían y talaban del árbol. Fue La Casa Arana la que organizó esta explotación en el Amazonas (Ciro, 2008, p. 67).

El extractivismo basado en el caucho tuvo los rasgos que describimos en la conceptualización de Gudynas; en primer lugar, estuvo vinculado a la economía exportadora (de Gran Bretaña y más tarde de los Estados Unidos), contribuyó a la destrucción de parte de la selva amazónica y cambió de manera radical la dinámica poblacional de la región, con la inserción de mestizos y la desaparición casi total de la población indígena, en lo que se ha dado en llamar uno de los etnocidios más grandes de la historia de Colombia. Una vez terminada la bonanza cauchera, por la competencia asiática que desplazó a la Amazonía como proveedor de esta materia prima, quedó como herencia la entrega de baldíos, la cual formó parte de las políticas de estado para incentivar la producción cauchera selva adentro; estos baldíos apropiados por familias huilenses contribuyeron, posteriormente, a la creación de grandes latifundios ganaderos, entre ellos el de la familia Lara (Ciro, 2018, p. 157).

La empresa extractivista fue posible de la mano del estado, lo cual queda evidenciado en el tipo de legislaciones sobre la colonización de inicios del siglo XX, las cuales se sustentaban en la iniciativa privada de capitales que fueran capaces de llevar a cabo la construcción de vías de comunicación, mantener la extracción de caucho que otorga beneficios a la nación, y dar continuidad a la empresa civilizatoria de las comunidades indígenas (Decreto 645 de 1900). Por estas razones, podemos advertir que la acción estatal decidió su política de asignación de baldíos en función del extractivismo; también la construcción de vías de comunicación se hizo en función de la actividad cauchera; igualmente ocurrió con la creación de entidades jurídico-administrativas, por ejemplo, la creación de la Comisaría del Caquetá de 1912 y la creación en 1913 de Florencia como capital, con cuatro corregimientos: Yará, Tres Esquinas, Puerto Rico y San Vicente del Caguán. (Vásquez, 2015, p. 44); estos centros funcionaban como sedes de agencias y campamentos caucheros, como el caso de San Vicente del Caguán y tres Esquinas en el Caquetá. (Arcila, 2010, p. 55)

Paralelamente al caucho, se fue desarrollando la ganadería, llevada a cabo por colonizadores huilenses que abrieron fincas para abastecer de carne y queso a la población flotante que llegaba por la dinámica cauchera; estos colonizadores huilenses ofrecían ganado y preparación de potreros en San Vicente, para los fracasados caucheros y nuevos colonos; no obstante, cuando se da la primera crisis de la producción cauchera en 1914<sup>23</sup>, la actividad ganadera ya comenzaba a crecer. Como ya lo habíamos mencionado, la ganadería se asentó sobre la base de los grandes latifundios adjudicados por el estado para la explotación cauchera y para la construcción de vías de comunicación, así el estado terminó entregando predios que oscilaban entre 1.000 y 10.000 has y tal como lo señala Estefanía Ciro: “las adjudicaciones (...) de más de 1.000 hectáreas hechas en el Caquetá entre 1855 y 1933 fueron entre otras una en 1873 por 10.000 hectáreas, a través de dos contratos de concesión como parte de pago de obras públicas a Lemly y John Bidlake entre 1899 y 1902, y otras dos a la Concesión Cano-Cuello y Hermanos Perdomo a cambio de los caminos particulares que atravesaban la cordillera en 1905, además se entregó una a María Josefa Perdomo en 1933 para cultivos y ganadería” (Ciro, 2008). Así mismo, luego de la década de los treinta del siglo XX, se construyeron nuevos frentes de colonización uno de ellos entre Puerto Rico y San Vicente del Caguán, donde se establecieron grandes haciendas ganaderas, mediadas por los intereses económicos y políticos de las élites del Huila (Vásquez, 2015, p. 46).

<sup>23</sup> Una crisis debida a la competencia asiática que se produjo por el saqueo de material genético de la selva amazónica que fue llevada a cabo por capitales estatales y privados, estadounidenses, belgas a ingleses para abastecer la producción de látex en Asia (Arcila, 2010).

Como lo hemos sintetizado hasta ahora, el auge extractivista, por demás efímero, trajo como consecuencia la concentración de la propiedad en manos de particulares que provenían principalmente del Huila y del Tolima; por otra parte, como todo extractivismo, éste trajo consecuencias fatales para la población indígena de la Amazonía, pues se calcula un genocidio de enormes proporciones, por lo menos de unas 400.000 personas, aparte de la deforestación, que llegó a tal grado que, en la actualidad, no se encuentran plantas de caucho; por último, se puede considerar que la construcción de vías estuvo condicionada por el extractivismo de tal suerte que la herencia de ello fue, por ejemplo, la construcción de la vía Algeciras- San Vicente, situación que aún persiste y que hace que San Vicente aún no tenga comunicación directa con la zona andina. Podemos advertir, entonces, que la principal herencia de toda la región fue la construcción de un núcleo económico intrarregional dependiente de la subregión noroccidental (con Neiva como centro), que se vincularía a la economía nacional a través de la ganadería, como actividad ejecutada principalmente por ganaderos Huilenses e incentivada por el estado a través de la Caja Agraria y el INCORA, en especial desde los programas de colonización dirigida que lograron consolidar el modelo ganadero de gran y mediana propiedad (Balcázar, López, Orozco y Vega, 2001), (Vásquez, 2015, p. 51)..

En la actualidad, una nueva etapa de extractivismo se abre paso desde finales del siglo XX, y reaparece con nuevos bríos por efecto de la globalización y el neoliberalismo, vinculando, de nuevo, a la región al mercado internacional de manera funcional y aislada del mercado interno, por medio de la economía ilegal, con los cultivos de coca; y, legalmente, con la explotación del petróleo ligado a las transnacionales; esta última actividad ha logrado posicionarse con el decidido impulso del estado. En este escenario, aparecen dos conflictos: el primero, economía ilegal frente al estado colombiano, en el escenario de la geopolítica mundial estadounidense a través de la lucha antidrogas; y el segundo, el conflicto entre suelo y subsuelo, pues el extractivismo minero energético está ligado a la riqueza del subsuelo y no a la del suelo, con el que puede entrar en contradicción en esta etapa del posconflicto. El desarrollo actual del Caquetá, en materia de extractivismo vuelve entonces a jugar un papel destacado para explicar la funcionalidad de esta región en el mercado mundial.

En lo que se refiere al potencial de explotación de hidrocarburos, el Caquetá hace parte de la Cuenca geológica Caguán-Putumayo, y desde 2003, año en el que fue creada la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, se ha llegado a calcular su reserva en 2200 Millones de Barriles de Petróleo, lo cual ha intensificado la entrega de bloques petroleros en el Caquetá, además

de han entregado concesiones de Exploración y Explotación a Empresas como Emerald Energy y Hupecol. La Emerald, es filial de la empresa china Sinochem, grupo empresarial que produce polímeros, y maneja la industria química que produce desde fertilizantes hasta drogas sintéticas; por su parte Hupecol forma parte de la multinacional anglochilena Geopark, que capitalizó a LG en un 20%, y que en el Caquetá tiene su área de influencia en la zona de amortiguación del Parque la Macarena en Los Pichachos, Macaya y Serranía; igualmente, hay concesiones de títulos mineros para extraer cobre en el Caquetá, por parte de la multinacional inglesa Anglo American (Vicaria del Sagrado Corazón de Jesús, 2014, pp. 28-30).

Es este interés estratégico el que abre la explicación del posconflicto desde la crítica de la economía política, ya que, de por medio, está un claro interés en llevar a cabo el desarrollo de una economía extractiva, en un escenario donde la violencia y el conflicto armado no sean un obstáculo para el avance de estos proyectos económicos. Para ello, se requiere una acción estatal proactiva que allane el camino de la paz, que haga posible la producción económica, sin las estorbosas incertidumbres que implican las acciones de la guerrilla. Con miras a analizar este vínculo entre la acción estatal que conduce el camino de la paz y el proceso económico extractivista, nos interesa rastrear la acción estatal, en el territorio, para determinar cuál va a ser el cambio que se requiere para el impulso del capitalismo transnacional, aliado con el capital rentístico, a través del extractivismo. Este vínculo explica, de entrada, uno de los aspectos que más ha llamado la atención en el proceso de paz, que fue la negativa del gobierno nacional a la negociación de modelo económico, precisamente esto confirma que el modelo basado en el extractivismo, la locomotora minero-energética, eje central de la política pública del Plan de Desarrollo del último periodo de Uribe y los dos gobiernos de Santos, no sería modificable, muy por el contrario, la paz contribuiría a su desarrollo. Lo que analizaremos a continuación será la acción estatal que se puede considerar fundamental para desarrollar este programa económico. Para ello desarrollaremos brevemente una síntesis de lo que ha sido la acción estatal en el Caquetá.

### **AUSENCIA O PRESENCIA DIFERENCIADA DEL ESTADO**

Estas dos concepciones (la ausencia del estado o su presencia diferenciada) son el eje de discusión de las acciones estatales en el Caquetá, y en este debate ha sido necesario incluso retomar el concepto de estado que acom-

pañña a quienes consideran que lo que ha existido es la ausencia de estado. En realidad, como lo han sostenido autores como Ingrid Bolívar, no se puede hablar de una presencia del estado absoluta en ningún territorio, incluso la autora llega a plantear que justamente este ideal no sería lo más deseable, pues debe ponerse de presente, en primer lugar, que la nación es una construcción burguesa, pero sobre todo se trata de entender que la nación es la expresión de un poder que se impone y pretende expresarse en los habitantes de un territorio como identidad. (Bolívar, 2004, p. 79). En el caso específico de Colombia, es necesario entender que la violencia se ha convertido en una forma de articular a los grupos sociales con la nación, en un proceso de “integración territorial”, y los reclamos por hacer parte de la nación, por ser tenido en cuenta, por el abandono estatal, señalan la fuerza política-ideológica de la idea de nación. Por otra parte, la violencia política ejercida, en especial, desde el estado, se manifiesta como ejercicio de la incorporación de los espacios antes llamados “territorios nacionales” a la nación; también su nominación de “repúblicas independientes”, que por ejemplo en el caso de la región del Pato y el Guayabero, han tenido que padecer su incorporación a la fuerza del poder estatal de centro.

La inserción del Caquetá al conjunto de la nación, se ha ejecutado por medio de la violencia y de manera indirecta, por medio de las élites huilenses a través del clientelismo político (Ciro, 2013). Hoy en día, se intenta una nueva manera, la alianza del sector privado como ejecutor de iniciativas que por fin logran integrar, al proyecto de nación, al Caquetá y, en el caso específico de nuestro estudio, a San Vicente del Caguán, pero esta vez de la mano de los proyectos productivos para la paz, que pretenden solucionar el crónico aislamiento de ésta región, superar la estigmatización e integrar la región al concierto de la nación, pues se supone que, antes de 2016, era una región en manos de la guerrilla de las FARC.

Quienes han analizado el caso del Caquetá y su inserción en la nación, señalan tres elementos: 1) al ser una región habitada por colonos, que han ingresado a la región en distintos momentos históricos, esto ha transformado su sociedad ligando el destino del Caquetá con respecto al estado central a través de la mediación de élites locales (Ciro, 2013); 2) Las élites locales y los mismos colonos han logrado construir formas organizativas propias de las sociedades de colonos que se caracterizan por la solidaridad de los habitantes entre sí. (Moreno, 2015). 3) La insurgencia armada de las FARC, que de hecho se formó también como fruto de la colonización campesina forzada por el desplazamiento a causa de la violencia de mediados de siglo XX, ha contribuido a construir las regulaciones sociales necesarias para la convivencia de las comunidades, situación que ha llevado

a la estigmatización de la población caqueteña al relacionarla de manera directa y exclusiva con la guerrilla (CNMH, 2017). En estas definiciones, todas ellas perfectamente compatibles entre sí, hay matices que conducen a revisar el papel de la insurgencia como dominante o marginal en la formación social caqueteña, pero ningún estudio niega este vínculo; lo que parece suceder es que, en el contexto actual de transición de las FARC hacia su conformación como partido político, el modo como se comprenda efectivamente este vínculo parece implicar riesgos para la población civil caqueteña en general.

Igualmente sucede con el estado, del que en general se admite que ha estado vinculado a la región por medio de la violencia: ataque a la región del Pato en 1965, las fumigaciones con glifosato, el Plan Patriota, y el Plan Consolidación, por ejemplo, son evidencias de este accionar, que ha pretendido atacar a la insurgencia, pero de paso ha estigmatizado y atacado también a la población civil. Justamente, este accionar ha conducido a que la población sienta temor hacia el estado, el hecho más reciente de este temor lo han expresado los propios habitantes de la región, quienes señalan que, luego del proceso de Paz de Andrés Pastrana, llegó un oscuro momento de estigmatización de la población civil y de franco hostigamiento por parte del estado. Este hecho es el que ha llevado a una profunda desconfianza de la población civil hacia el estado (Ciro, 2013)<sup>24</sup>.

No obstante, políticamente la población se ha visto forzada a aceptar lo que podemos llamar la acción indirecta del estado a través del clientelismo político, manejado por las élites ganaderas de la región, que a su vez han manejado los recursos del estado central, reforzando el poder de dicho estado. Debe entenderse que cuando los recursos del estado son manejados por mediación clientelista son distribuidos de manera privilegiada para ciertos grupos políticos, configurando el poder local en función de los intereses nacionales. Así se trataría de un servicio de favores mutuos entre el estado central y las élites locales que forman redes clientelares. El caso de la influencia de la familia Turbay es el paradigma de esta situación, pues —como lo explica Alejandra Ciro— Hernando Turbay, jefe de la familia Turbay, nació en el Huila en el seno de una familia con amplios intereses ganaderos en el Caguán, este poder de la clase ganadera huilense configuró el poder político

---

<sup>24</sup> En San Vicente del Caguán, específicamente el 10 de junio de 2007, se produjo un hecho conocido como la Masacre de Balsillas, que consistió en la entrada de dos miembros de las Fuerzas Armadas (militares) a las dos de la mañana, en medio de una fiesta comunitaria que se desarrollaba en la escuela del caserío, y ante la negativa de las maestras a venderles licor ellos dispararon contra los presentes en la reunión, dejando seis personas muertas entre los cuales un menor de edad y tres heridos, dos adultos y un niño. Por este hecho, fueron condenados los militares agresores a 40 años de prisión.

local en el Caquetá. (Ciro, 2013, p. 16). Este sistema de lealtades, para el caso de la tierra, funcionó a través de la CAJA AGRARIA y el INCORA que fueron instituciones andinas que promovieron la colonización en el Caquetá; en los 50 y los 60 adjudicaron tierras beneficiando a dicha familia. Así, Hernando Turbay se fue convirtiendo en un influyente político local en el Caquetá<sup>25</sup>. Tras ser un reconocido ganadero, Turbay empezó su vida política en la década de los sesenta, siendo Intendente del Caquetá y luego representante a la Cámara en 1968. Como ganadero e intendente en 1963, promovía la integración de la región a circuitos de producción y comercialización a nivel nacional. A pesar de pedir esto, el especial manejo gamonalista de los recursos públicos impedía la realización de este ideal.

Lo cierto es que la declaración del Caquetá como departamento fue posible en la presidencia de Julio César Turbay Ayala, tío de Hernando Turbay. Éste era, además, presidente de la Comisión de presupuesto del Congreso, él era el nervio real del clientelismo en su departamento y sabía bien cómo repartir para todos; los auxilios parlamentarios eran la forma de mantener las clientelas locales. A través de las obras públicas y construcción de carreteables, se lograba relacionar la política local clientelista de las juntas de acción comunal del Caquetá, que se ponían al servicio de Hernando Turbay y más tarde de Rodrigo Turbay Cote, para llevar a cabo las obras públicas necesarias para el departamento (Ciro, 2013, p. 20). El manejo de la burocracia era otra de las formas de control del poder político local, por parte de los Turbay, máxime si se tienen en cuenta que todos los cargos públicos provenían de presidencia. Fue a través de la llamada fundación Jorge Eliécer Gaitán como los Turbay condensaron todo su poder en el departamento.

Pero el manejo gamonalista no fue exclusivo del partido liberal, de hecho, por el lado conservador, Omar Ortega representaba la vertiente conservadora del manejo clientelista del departamento. Era como una especie de Frente Nacional local, pues en tiempos de presidente liberal, Turbay entregaba a Ortega los beneficios parlamentarios para su red clientelar y lo propio hacía Ortega con la presidencia conservadora, a favor de Turbay (Ciro, 2013, p. 21). Así, Belén de los Andaquíes, Morelia, San José y Albania, eran conservadores; y Montañita, el Paujil, Doncello, Puerto Rico y San Vicente eran Liberales, el norte era, entonces, más de liberales y de izquierdas; mientras, el sur era más conservador. Hasta aquí podemos sintetizar la influencia del estado central en el departamento, por la vía del clientelismo, hasta los años ochenta; pero ésta no era la única influencia política, pues se debe analizar el papel de las izquierdas.

---

<sup>25</sup> Aparece en el texto referenciado, una foto de la Hacienda Estrella de Guacamayas propiedad de la Familia Turbay Cote.

Siendo colonos desplazados por la violencia, ya existía, por decirlo de alguna manera, un baluarte importante para incubar una desconfianza hacia el estado, la cual se tradujo, en buena parte, en el caldo de cultivo de la izquierda. Esto contribuyó, a su vez, a dar vida a las FARC; desde sus inicios, esta guerrilla ocupó la parte nororiental del departamento y, según investigadores como Delgado, desde sus inicios la guerrilla y la izquierda comenzaron a tener influencia en el Caquetá: electoralmente, el comunismo participó con el Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, disidencia del partido liberal que estaba en contra del Frente Nacional; el comunismo, además, logró obtener un representante a la cámara en 1964, incluso, la Unión Nacional de Oposición, UNO, consolidó un espectro de partidos de izquierda, que logró obtener una importante participación en la región; además, se creó un frente del M-19, en el sur del Caquetá, que intentó hacer una lucha rural, fue así como el Caquetá se convirtió en retaguardia de dos organizaciones guerrilleras y se volvió teatro de operaciones militares; el M-19, por otra parte, también tuvo fuerte influencia en el AICA; Asociación de maestros e institutores del Caquetá (Ciro, 2013, p. 24). Emergió, así, el enfrentamiento entre los opositores al Frente Nacional y su expresión de turno en la región, el Turbayismo; las duras represiones del gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala fueron hartamente denunciadas. Esta oposición se organizó en el llamado Frente Democrático del Caquetá, como plataforma política de los movimientos de izquierda que, recogía tanto la experiencia sindical como de otras organizaciones sociales, liberales no turbayistas e, incluso, conservadores no seguidores del Frente Nacional. Este Frente significó una amenaza para el turbayismo en la región, porque lograba elegir representantes a las asambleas municipales e intendenciales, pero el Turbayismo aún controlaba el presupuesto y la burocracia, que dependían del poder central.

A finales de los ochenta se percibía una clara influencia de la izquierda en el departamento y el gobierno de Belisario Betancur, a pesar de haber iniciado un proceso de negociación con las FARC, y de haber nombrado un gobernador contrario a los intereses de Turbay, gobernador este quien, a su vez, nombró a un miembro del Frente Democrático como Secretario de Educación (con lo cual cerró el manejo que los Turbay le habían dado al problema de los maestros, a quienes consideraban opositores y los castigaban con traslados y persecuciones), a pesar de ésta apertura aparente, el gobierno de Betancur empezó una represión por medio del ejército, situación que se manifestó desde la prohibición de la entrada a las mesas de votación, hasta la intención de suspender las elecciones en Cartagena del Chairá; todo esto se dio en el marco de las negociaciones de Paz del gobierno de Betancur, lo cual mostraba la actuación estatal como contra-

dictoria (Ciro, 2013, pp. 24-29). Según la interpretación de Giro, las contradicciones se dieron por una división del bloque de poder en el gobierno central, aunque no explica en qué consistió la división. Al interrumpirse las negociaciones de paz, la violencia se agudizó contra la militancia de la Unión Patriótica; pese a ello, en las elecciones de 1987, la UP logró obtener 5 de 15 alcaldías, pero la eliminación sistemática de la UP en Caquetá mermó sus posibilidades electorales y, para la siguiente elección de alcaldes, el turbayismo recuperó su poder y tuvo 14 de las 15 alcaldías.

Para la década de los noventa, el clientelismo político, practicado por los partidos tradicionales, debió buscar nuevas fuentes de financiación, ya que con la constitución de 1991 se eliminaron los auxilios parlamentarios. El narcotráfico comenzó a jugar un papel como financiador del clientelismo. Por su parte, las FARC pasaron de la acción política vía elecciones al control político, es decir, a vigilar si las administraciones locales eran corruptas o no, y también comenzaron a vincularse con la población como garantes del orden público, vínculo que los habitantes reconocen hasta la actualidad (Ciro, 2013, p. 42). Este poder de las FARC, incrementado a fines de los noventa, condujo al gobierno de Pastrana a plantear el llamado proceso de Paz de la Zona de Despeje, proceso que fracasó y condujo a la incursión del paramilitarismo.

Pero, según Alejandra Giro, la diferencia fundamental de San Vicente del Caguán con respecto al resto del Caquetá, era que la sociedad civil ejerció vigilancia contra el paramilitarismo: se puede decir que, estratégicamente, era fácil descubrir al paramilitar, pues no era habitante de la zona, aquí vale la pena resaltar que los paramilitares eran importados de la costa o de Antioquia, lo cual los hacía muy notorios, en una población en la que sus habitantes, prácticamente, se conocen mutuamente como comunidad. Cuando comenzaron a aparecer los muertos, la gente le contaba a la guerrilla, ellos los recogían y los ponían frente a la estación de policía (Ciro, 2013, p. 116). Por esta razón, en el caso específico de San Vicente, fue muy complicado el ingreso del paramilitarismo.

En este orden de ideas, el discurso elaborado desde el centro del país, de la convivencia con la guerrilla, es un discurso que no comprende —como lo sostiene Giro— la dinámica de la guerrilla en el contexto específico de las comunidades rurales que, en la práctica, conviven con este actor armado y político, al igual que lo hacen con el ejército, en una estrategia de negociación y de sobrevivencia, es decir, que el problema de la insurgencia y del estado en las regiones más alejadas del país no se puede leer en clave de blanco y negro sino que —como Giro misma titula su libro— de lo que se trata es de entender que son: “unos grises muy berracos”, y esto cuenta

para campesinos y ganaderos, quienes han convivido con la insurgencia durante más de cincuenta años.

## UN FUERTE PODER ORGANIZATIVO DE LAS COMUNIDADES

El poder organizativo de las comunidades de San Vicente del Caguán posibilita desarrollar procesos de gestión comunitaria, en especial si se tiene en cuenta que el estado como tal y sus niveles de administración son una figura lejana para las comunidades; pues como ya lo hemos indicado, la estructura política se ha caracterizado por el uso clientelista de las comunidades y sus necesidades por parte del estado, más que por la eficacia en la resolución de sus problemas. Esta circunstancia, aparte del hecho del peso histórico que tiene el ser una sociedad de colonos, es decir, creadora de sus propias regulaciones sociales (Moreno, 2015, p. 29), ha conducido a la generación de formas organizativas comunitarias que obran como formas de institucionalidad.

Aquí comprendemos la institución como el ejercicio instituyente capaz de hacer que la colectividad organice sus comportamientos de acuerdo con una serie de reglas y normas, las cuales adquieren niveles de legitimidad y logran constituir formas de comportamiento que se reproducen en el tiempo, y plantean una forma de relación entre los sujetos de esa comunidad. En el caso específico de San Vicente del Caguán, el partido liberal dejó su impronta a través de los migrantes procedentes del Departamento del Huila, que consolidaron su poder a través de grandes haciendas ganaderas y por medio de su influencia política; los ejemplos típicos fueron las familias Lara y Turbay. Sin embargo, otra cosa fue la colonización armada de la zona montañosa del alto Caguán, donde fue mayoritaria la influencia comunista, lo cual marca una diferencia en sus procesos organizativos que, ciertamente, se constituyeron en un ejemplo para otras organizaciones en el mismo municipio, como lo comenta Diana Moreno en el caso de los colonos del alto Caguán:

Estos grupos caracterizados por gentes con identidades políticas de izquierda y formas organizativas orientadas principalmente por la matriz comunista, fueron considerados como amenazas al orden liberal, debido a que no se articularon al territorio siguiendo la direccionalidad de ocupación que imponía la expansión hacendaria, la cual obligaba al movimiento migratorio forzado de campesinos pobres a ubicarse en zonas cada vez más alejadas (Moreno, 2015, p. 31).

Esta situación ha traído como consecuencia el señalamiento de los pobladores del alto Caguán como guerrilleros, habitantes de la zona roja, o zona

especial de orden público, donde se comprende que la acción estatal ha sido prioritariamente represiva. (Moreno, 2015, p. 31). Pero no sólo los colonos el alto Caguán, tienen una tradición divergente con respecto al partido liberal, con los rasgos clientelistas que ya hemos descrito, sino también los llamados colonos del Pato tienen una tradición organizativa, que es anterior a la entrada de la insurgencia, y que se materializa en las Juntas de Acción Comunal que se encargan de ejercer labores que el estado no hace, tal es el caso del reconocimiento de la propiedad territorial del que hablaremos más adelante.

Según el análisis de Diana Moreno, la organización social de la población civil de San Vicente del Caguán se encuentra distribuida en tres niveles: primero, las Juntas de Acción Comunal son la unidad básica de organización; constituidas por el gobierno de 1958, trascienden la esfera estatal para ser formas de accionar colectivamente que tienen un amplio reconocimiento ciudadano. El segundo nivel organizativo es el de las asociaciones campesinas compuestas de varias juntas, cuya finalidad es impulsar proyectos productivos sostenibles y amigables con el medio ambiente, posibilitando el desarrollo económico de las comunidades, así como también la resolución de problemas no zanjados en las juntas y la interacción con entidades del estado. El tercer nivel organizativo se presenta en UNIOS que es una organización que agrupa a las organizaciones sociales, agrarias, ambientales, de derechos humanos, campesinos e indígenas que se encuentran en el municipio (Moreno, 2015, p. 55). La articulación de las organizaciones se da cuando existen demandas colectivas, como las carreteras, servicios médicos, electricidad, etc., en fin, todos los servicios básicos que se le han demandado al estado históricamente; por su parte, UNIOS apoya a las organizaciones en la gestión de proyectos y en el acompañamiento y seguimiento de los mismos frente a las instituciones del estado.

Respecto de estos tres niveles de organización, es importante precisar que todos ellos integran una estructura a la que podríamos llamar “sociedad civil organizada”, la cual ha comprendido, a través del tiempo, la importancia de la vida en común, el respeto de dicha formación colectiva por encima de la estructura individual de afiliación; estas organizaciones nacen con el fin de defender la vida colectiva y hacerla posible en el día a día de las comunidades. Esta posibilidad tiene que ver con la asunción de los problemas de la comunidad, siendo lo colectivo lo que garantiza el éxito en diferentes escenarios. El primer nivel organizativo, el de las Juntas de Acción Comunal, lleva el registro de los moradores permanentes y transitorios de la vereda, establece normas de convivencia comunitaria, expide las cartas de recomendación que detallan el comportamiento y la fiabilidad de las

personas de la vereda, igualmente también se encarga de elaborar la carta de certificación de la propiedad del predio. Por su parte, en el segundo nivel, las organizaciones campesinas son agrupaciones de veredas, por cercanía geográfica, que representan a las veredas frente al gobierno municipal, para demandas colectivas: salud, educación, etc., también, obran como segunda instancia en la resolución de conflictos cuando los habitantes de una vereda no están de acuerdo con las decisiones tomadas por las Juntas de Acción Comunal. Por último, las organizaciones como UNIOS, que ya es la agrupación de organizaciones de todo el municipio, trabajan en la búsqueda de proyectos conjuntos entre las organizaciones: las asesora en la presentación de proyectos y en la búsqueda de financiamiento: en este sentido, no se trata buscar ayuda individual para los campesinos.

Para el llamado posconflicto, resultaría muy útil tener en cuenta estos niveles de organización de la población rural de San Vicente del Caguán, particularmente el trabajo que desarrollan en ésta materia las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones sociales y la organización UNIOS que integra a todas las organizaciones en el nivel municipal, en particular, en el caso específico de la tenencia de la tierra y el uso del suelo, ya que estos fenómenos dependen y se organizan gracias a la gestión comunitaria, en un lugar donde existe una tendencia a la propiedad informal de los predios.

## **LA TENENCIA DE LA TIERRA Y EL USO DEL SUELO EN MEDIO DEL CONFLICTO**

Cuando se analiza el problema de la tenencia de la tierra y el uso del suelo, en Colombia, es necesario recordar que un primer punto de partida es la enajenación de tierras de baldías; dicha enajenación la suele hacer el estado, primer propietario de la tierra, el cual, paulatinamente, va enajenando la propiedad hasta constituir su carácter privado. Para ostentar este carácter de lo privado, en Colombia, se deben cumplir dos requisitos: 1) el título, que básicamente consiste en poseer un documento jurídico, permitido por la ley, para el traspaso de bienes inmuebles, ejemplo de ello son: resoluciones de adjudicación, escritura pública o sentencia judicial; 2) el modo, que consiste en registrarlo a través de la Oficina de Instrumentos Públicos: quien tenga un bien no registrado en instrumentos públicos, lo que tiene es una expectativa de derecho, pero aún no la legalidad del predio (CNMH, 2017, p. 158). Esto debemos aclararlo porque de lo que se trata, cuando se habla de la formalización de la propiedad, es del cumplimiento de estas dos condiciones. Como es ampliamente conocido, en el acuerdo de paz,

firmado entre la otrora guerrilla de las FARC y el gobierno de Juan Manuel Santos, el punto número uno referido a la Reforma Rural Integral busca la formalización de la propiedad rural. El sólo hecho de buscar dicha formalización confirma un reconocimiento de la existencia de la informalidad.

La informalidad en la propiedad de la tierra, en Colombia, pasa por dos referentes: 1) el proceso de adjudicación hecho por el estado, que en realidad se ha dado de forma desordenada, sin una orientación clara ni un catastro que permita, paulatinamente, la asignación de predios delimitados; 2) apropiaciones de predios por vías de hecho en medio del conflicto armado, situación que ha sido permitida por el estado en casos de violencia sistemática: violencia política de mediados de siglo, paramilitarismo en los años noventa; 3) ocupaciones de baldíos, de facto, por parte de poblaciones desplazadas por el conflicto, por ejemplo del Huila y Tolima hacia el Caquetá, y que no han podido legalizar sus predios, corriendo el riesgo de ser desplazados de nuevo, pues no ostentan un título legal. Por este análisis es que decimos que lo que ha hecho el gobierno actual es reconocer estos hechos a través de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y a través del Acuerdo firmado entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la otrora guerrilla de las FARC.

Lo que analizaremos en este apartado es cómo se encuentra esta situación, hasta el momento presente, en el municipio de San Vicente del Caguán, aclarando de entrada que, para nuestro análisis, será tan válido el reconocimiento de la propiedad por parte del estado colombiano, como de las Juntas de Acción comunal, pues ambas instancias las analizamos como formas de institucionalización, algo que ya hicimos y explicamos en la tercera parte de este escrito. Así mismo, diremos que el principal dilema del posconflicto, en materia de tierras, en San Vicente del Caguán, tiene que ver justamente con la posibilidad de que el estado colombiano dirima la formalización o asignación de baldíos, bien sea interpretando los intereses de la comunidad, estableciendo las prioridades de formalización y asignación de la propiedad rural, teniendo en cuenta la tradición de las formas organizativas comunitarias y sus mecanismos de legitimación, o bien sea acatando los intereses del extractivismo, en sus modalidades minero energéticas y de monocultivos de exportación.

Empezaremos nuestro análisis basados en un texto producido por el Centro de Memoria Histórica (2017), titulado: *La Tierra No Basta: Colonización, Baldíos y Organizaciones sociales en el Caquetá*. En dicho estudio se describe cuál ha sido el devenir de la tierra en el departamento del Caquetá. Un primer elemento de la descripción es que la política de asignación de baldíos ha sido a base de la formalización de la propiedad en el departa-

mento del Caquetá, lo cual significa que el estado, a partir de sus instituciones, se ha encargado directamente de la formalización; justamente, este elemento nos plantea que la política ha sido hecha pensando en la mera adjudicación de tierras, es decir, sin servicios básicos, lo cual cuestiona de entrada el éxito de la política, pues los colonos no tendrían condiciones para desarrollar sus economías en las tierras que les han sido asignadas (CNMH, 2017, p. 145).

El segundo elemento tiene que ver con la representación que del Caquetá se ha forjado en el conjunto del estado: una válvula de escape a los conflictos de tierras que se han dado en la zona cordillerana, lo cual se expresa en el énfasis que pusieron los gobiernos, en especial después de 1958, en los programas de colonización dirigida, que no son otra cosa que la colonización de ésta zona pensada desde el centro del país: se trataba de huir a la selva para construir un futuro que era imposible en el centro del país, en los límites de la tradicional frontera agraria, dicha política produjo un aumento de la población en Belén de los Andaquíes y en Florencia (CNMH, 2017, p. 146).

El tercer elemento es que los procesos de adjudicación se han incrementado como resultados de diversos Acuerdos de Paz, el caso de San Vicente del Caguán es ilustrativo de dicha situación, pues junto con Cartagena del Chairá, fueron municipios priorizados por los programas de formalización luego del Proceso de Negociación entre el gobierno Pastrana y la guerrilla de las FARC. Sin embargo, esta afirmación del Centro de Memoria Histórica no puede ser corroborada, pues el mapa no deja visualizar las hectáreas adjudicadas, ni hay unas cifras precisas que se adjunten para analizar la hipótesis (CNMH, 2017, p. 155). Este informe del Centro Nacional de Memoria se elabora contrastando los baldíos adjudicados por el estado con los registrados en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, lo cual permite saber cuál es el nivel de informalidad pues —como lo explicamos anteriormente— puede ser que un predio haya sido adjudicado, pero no registrado. En este sentido, la base para medir las adjudicaciones de baldíos es el inventario de baldíos que sistematizó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, dichos baldíos están sistematizados desde 1903 hasta 2012, pero, en el caso de San Vicente del Caguán, existe un problema y es que, en este inventario, sólo aparecen las adjudicaciones de 1944-2012; cuando se contrasta ésta información con la de Superintendencia de Notariado y Registro, se observa una situación atípica para todo el departamento: hay más predios registrados que adjudicados por el INCODER.

Los autores del estudio del Centro Nacional de Memoria explican esta situación de varias maneras: 1) la falta de datos de adjudicaciones antes

de 1944; 2) la cantidad de predios registrados luego del llamado Proceso de Paz del Caguán, que hizo que se formalizaran muchos predios, este periodo es clave porque allí se dieron, según Superintendencia, 1714 predios adjudicados en San Vicente del Caguán, pero según el INCODER sólo se registran 202 adjudicaciones. Es posible que esto se presente por la existencia de una zona de litigio entre Meta, Caquetá y Guaviare, dicha zona equivale a 14.035 KM<sup>2</sup>, de los cuales San Vicente reclama 10.703 KM<sup>2</sup>; es probable, entonces, que varias de las adjudicaciones registradas ante la superintendencia hubieran sido adjudicadas en el departamento del Meta o del Guaviare, pero registradas en el circuito notarial de San Vicente del Caguán. Además, los autores señalan, en una nota a pie de página, que en el departamento del Meta funcionarios del INCODER protestaron porque se hicieron adjudicaciones de tierras baldías por parte del INCODER en San Vicente del Caguán, pero en la zona de Litigio Yarí- Losada que pertenecería al departamento del Meta. (CNMH, 2017, pág. 160) Lo interesante de esta situación es que San Vicente del Caguán presenta una situación atípica, es decir, la propiedad no tiene los niveles de informalidad que sí registra la mayoría del departamento del Caquetá, pues el número de predios registrados excede el número de predios adjudicados como baldíos por parte del Estado, no obstante es necesario precisar si esto se debe a la explicación de la zona de litigio.

Cuando en el estudio del Centro Nacional de Memoria se emprende el análisis del tamaño de la propiedad, se hace para todo el Caquetá y sólo excepcionalmente emergen algunas precisiones para el municipio de San Vicente del Caguán; para nuestro caso, tomaremos sólo las que consideramos pertinentes en tanto ilustran el caso del municipio. Por dependencia de las fuentes, las fechas que se toman para el análisis son de 1974 hasta 2009<sup>26</sup>. Entre los años 2000 y 2009 se observa un crecimiento de la gran propiedad que equivale al 30,4% de la propiedad registrada, que estaba en manos del 11,5% de los propietarios en el inicio del periodo; pero ya al final la relación era 40,5% de la superficie controlada por el 14,5% de los propietarios. Es importante tener en cuenta que —según el Centro Nacional de Memoria— este intervalo corresponde al fracaso de las negociaciones de Paz, a la implementación del Plan Patriota y el Plan Consolidación, aunque no se explica con claridad dicha influencia. Con base en la información de campo, se menciona que las zonas donde más se ha concentrado la propiedad es en los llanos del Yarí y en la zona del Piedemonte, hay que hacer la salvedad que la tierra tiene distinto valor en el Yarí donde una hectárea

---

<sup>26</sup> Las fuentes son la base de datos del Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA, que va de 1970 a 1984; el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia del IGAC (2012) y la Información Catastral Recopilada por Julio Carrizosa en 1974 (CNMH, 2017, p. 163)

puede costar entre 100.000 y 200.000 mientras que una hectárea cerca a Florencia puede costar hasta 20.000.000. (CNMH, 2017, p. 167).

En cuanto a la mediana propiedad, tomando el mismo periodo, se puede observar un detrimento de ésta, probablemente por el aumento de la gran propiedad; las cifras muestran que de 2000 a 2009, la mediana propiedad pasó, en superficie, del 65% de la propiedad registrada al 56, 3%. Otro cambio que es significativo, en especial en las propiedades con acceso a bienes rurales, es que los predios entre 20 y 50 hectáreas tienden a aumentar el número de propietarios, pero a disminuir la superficie que abarcan, lo cual implica la fragmentación de la propiedad. Un fenómeno similar sucede con la pequeña propiedad, que estaría concentrada en las zonas cultivables que son cercanas a la cordillera, allí, por ejemplo, en 1984 los predios entre 10 y 20 has abarcaban el 76.9% de la superficie, para 2009 abarcaban el 71,6% (CNMH, 2017, p. 171).

Una de las cuestiones que el texto sostiene es que las FARC eran un regulador fuerte en materia de tierras y evitaban su concentración con dos mecanismos: 1) desincentivaban la gran propiedad por el cobro de las vacunas, 2) prohibían explícitamente, en algunas regiones, la compra de tierras por parte de una sola persona; otro tipo de regulación, que tenía que ver con el tipo de compradores de tierras de una región, lo ejercían las FARC pero respetando la institucionalidad que impartían las Juntas de Acción Comunal; así se controlaba quién o quiénes eran buenos vecinos, y si eran dignos o no de vivir en una comunidad, de acuerdo con la carta de recomendación expedida por esta institución. Esto indicaría un poder de las organizaciones sociales que la guerrilla acataba, no así el Ejército regular quienes —según testimonio de algunos pobladores— no respetaban las Juntas (CNMH, 2017, p. 172).

Por último, los testimonios de los campesinos sostienen que sus transacciones comerciales de tierras se hacían con una carta de propiedad expedida por la Junta de Acción Comunal; si una persona iba a venderle a otra, asistían las dos partes a la Junta de acción comunal y se levantaba la carta de propiedad que tendría validez, pero frente a las partes y la comunidad de la vereda, no así ante el estado. Ya en el caso de San Vicente del Caguán, llama la atención que los autores toman el testimonio de Luis Eduardo López<sup>27</sup> para llamar la atención sobre que, según el catastro rural de municipio, había 6.277 predios en el municipio, para el año 2009, pero, según López, son 9.441 predios para 2005, lo cual indica que, tal vez, haya una gran cantidad de tenencia informal en San Vicente, que no aparece en el catastro.

---

<sup>27</sup> Médico veterinario de la región.

(CNMH, 2017, p. 183). En síntesis, según los autores del estudio, lo que existe en el Caquetá es una amplia informalidad de la propiedad rural, que era regulada por las comunidades, la guerrilla y el orden estatal; el mercado de tierras pasa por las tres figuras otorgándole, posiblemente, un peso sustancial a las Juntas de Acción Comunal.

El cambio más drástico en la estructura de la tenencia de la tierra en San Vicente del Caguán se dio entre 2004-2012 (periodo que interesa de manera fundamental a nuestro proyecto de investigación); los autores del Centro Nacional de Memoria sostienen que, en este periodo, se registraron el 48.17% de las compraventas de todo el siglo (2.082 compraventas), sus datos provienen de la Superintendencia de Notariado y registro (CNMH, 2017, p. 217). Si se analiza este periodo, también coincide con los planes de retoma de la zona de distensión; esto quiere decir que fue la confrontación entre la fuerza pública y la guerrilla la que activó el mercado de tierras, con dos fenómenos asociados: el abandono y el despojo. Si existe alguna tipología que se pueda especificar, sería la de abandono, porque el despojo sería posible tipificarlo sólo si existiera algún proceso de titulación, alguna obligación de vender a bajo precio, etc., pero en medio de la informalidad de la propiedad estamos hablando de abandono más que de despojo (CNMH, 2017, p. 230). Por estas mismas razones, los campesinos temen las acusaciones de que sus tierras son “las tierras de las FARC”, afirmaciones que, obviamente, consideran infundadas y que más bien tienen otra intención: desposeer a los campesinos colonos, con la excusa de que habitan tierras de la guerrilla. La mayoría de estas tierras están ubicadas en las sabanas del Yarí y fueron identificadas por el geógrafo Camilo Domínguez. Por otro lado, diversos procesos de colonización y poblamiento hacen muy compleja la descripción del despojo para esta zona.

## **UN CASO: LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DEL PATO BALSILLAS EN EL POSCONFLICTO**

La ZRC Pato-Balsillas, en San Vicente del Caguán, Caquetá es el resultado histórico de la consolidación territorial de colonos en torno a la economía campesina, que ha dado lugar a formas de relacionamiento que tienen lugar en el plano comunitario (FAO y ANT, 2018, p. 21), por otra parte existe una convivencia entre las formas de institucionalidad que operan en el plano estatal, cuya naturaleza social y política, tiende a tratar ésta zona como un espacio para el control del orden público, lo cierto de esto es que ésta es una región que ha convivido a su vez con prácticas y saberes institu-

yentes ejercidos por la guerrilla de las FARC, pero no se reduce a ellas. No obstante, en la mirada estatal ésta compleja conformación histórica genera estigmatización sobre los habitantes de la Zona. Podríamos decir que en la ZRC se ha consolidado una cultura política que ha ido construyendo soberanía sobre las tierras rurales a partir de formas de organización comunal en un área que fue de alta influencia insurgente.

Siendo la ZRC del Pato Balsillas una zona de antigua influencia guerrillera la salida política al conflicto colombiano la afecta de forma importante, para el caso que nos ocupa es decir, el de la tenencia de la tierra y el uso del suelo vale la pena recordar que el acuerdo de paz firmado con la insurgencia de la FARC, pone el énfasis en la cuestión agraria, por lo que promete una transformación del conflicto y sus efectos sobre el territorio y la población, implicando importantes retos para las comunidades organizadas en torno a la defensa de derechos territoriales.

Es claro que la figura de ordenamiento territorial de las ZRC, sirvió para consolidar el cierre de la frontera agraria, perspectiva afianzada por los programas de financiamiento del Banco Mundial, no obstante, este acompañamiento de organizaciones internacionales no ha sido suficiente a la hora de desarrollar las economías campesinas, ya que ésta ZRC carece de la infraestructura básica: vías, acueducto, telecomunicaciones, etc. Esta carencia de acciones estatales concretas en cuanto a infraestructura se refiere es explicada por las comunidades al señalar que los distintos gobiernos locales y nacionales han contestado a sus reclamaciones insinuando que no van a construir vías para las FARC<sup>28</sup>.

En este orden de ideas hay que señalar que la ZRC del Pato- Balsillas, a pesar de tener reconocimiento legal bajo una figura colectiva de ordenamiento, dicha figura entra en contradicción con la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía establecida en la Ley 2 de 1959, estas contradicciones se evidencian al interior de la institucionalidad pública. El problema es el siguiente: se pone en duda la pertenencia de algunas secciones rurales de la parte alta del Pato-Balsillas, en una confusión de linderos y áreas entre la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –Minambiente-, y Parques Nacionales Naturales que resulta de la aparente ausencia documental de las zonificaciones definidas al momento de la creación de la ZRC mediante la Resolución 055 de 1997. Entre tanto, la respuesta institucional frente al asentamiento de los pobladores rurales como posibles beneficiarios del Subsidio Integral de Reforma Agraria, en un área que empiezan a suponer forma parte del Parque Nacional Natural

---

<sup>28</sup> Entrevista a habitante de la Zona. Septiembre 6 de 2018, por Wilson Pinilla.

Cordillera Los Picachos, muestra el desconocimiento de los procesos locales de poblamiento en la Zona, aquí sea abierto tres posibilidades, expresadas así:

Se debe proceder en primera instancia a buscar una segunda alternativa para estas familias en áreas permitidas para adjudicación. Otra opción, es que la Agencia Nacional de Tierras analice la posibilidad de solicitar la sustracción para esas áreas en específico y esperar la decisión de Minambiente de otorgar o no dicha sustracción; y un posible tercer escenario, es el avance del Proyecto de Ley que se adelanta en el Congreso de la República -Por el cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de ley 2 de 1959, sin sustracción- (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018, p. 3).

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Es necesario analizar la posibilidad de aceptar la sustracción, no legalizarla y reubicar a estas familias o promover la figura de Reserva Forestal protectora-productora, perspectiva que parece más cerca a la forma como los campesinos han apropiado y utilizado las tierras en estas áreas, para cultivar y a la vez preservar, es decir utilizando una parte para proteger y la otra para cultivar. (Pato-Balsillas, 2018). Esa solución parece viable.

A la fecha las asociaciones y juntas veredales vinculadas a la ZRC se encuentran atentas al desarrollo de este nuevo esfuerzo por desvirtuar los derechos territoriales de una población estigmatizada a lo largo de su historia bajo el manto de pertenecer y auspiciar a la insurgencia fariana. Mientras en el Congreso de la República cursa un proyecto de ley con el propósito de autorizar estas adjudicaciones en la complejidad del régimen legal del territorio, que analizado de manera diferenciada en las regiones de Colombia, podría en algunos casos proveer pequeñas soluciones sociales frente a la ocupación de tierras en contextos de alta informalidad de la tenencia, desactualización de inventario de baldíos y desplazamientos forzosos, mientras en otros casos podría alimentar interpretaciones jurídicas de la tierra pública, según las cuales la explotación económica demostrada es suficiente para formalizar y registrar nueva propiedad privada, aun cuando esta tenga lugar en zonificaciones para la protección, conservación y restauración de los ecosistemas y sus condicionantes físicos, como la Reserva Forestal de la Amazonía, propiciando progresivamente la concentración territorial y la degradación ambiental (Gaceta del Congreso , 2018).

Estos eventos experimentados en torno a las relaciones entre la sociedad civil organizada en Asociación Municipal de Colonos del Pato AMCOP,

las entidades territoriales y el nivel nacional de la administración pública permiten en primera medida, corroborar que el caso de la ZRC Pato-Balsillas, es una apuesta territorial que *“no prioriza la relación individuo-Estado, sino la relación individuo-comunidad-Estado, [...] priorizando decisiones comunales sobre las del individuo y la propiedad privada”* (Ruiz, 2015, p. 54). Lo cual, pone de presente el sentido que la organización comunal adquiere como forma de expresión de las relaciones políticas en los territorios.

No obstante, nuestra constitución no contempla esta relación comunidad-estado, que sería pertinente en el marco de un proyecto de Reforma Constitucional para pensar una nueva forma del estado acorde con los requerimientos de un estado del Siglo XXI, donde la relación individuo y estado no es la única posibilidad.

En el caso de San Vicente del Caguán, región receptora de formas de la colonización forzada por la violencia demediados de siglo, hay comunidades que llevan por lo menos 40 años o más ocupando el territorio, y estas comunidades deben ser el punto de partida de cualquier reorganización del territorio. En este caso particular, es preocupante ver cómo desde organismos del Estado, como Parques Nacionales, se comienza a hablar de la Amazonía como el pulmón del mundo, riqueza natural, patrimonio de la humanidad entera, pero no de los procesos históricos de colonización, procesos que para Parques Nacionales no existen, al menos en la retórica de sus funcionarios.

Como no existen, lo que se hace es un tratamiento- de nuevo a la manera del Frente Nacional- de los colonos como un problema de orden público, que esta vez violenta ya no la institucionalidad sino la naturaleza y la incursión del estado se hace de manera violenta para desocupar los Parques Nacionales Naturales como ha sucedido en el Parque Nacional Natural Los Picachos, con la llamada operación Picacho y la judicialización de 10 colonos que llevan más de treinta años en el territorio.

Lo más acertado sería el reconocimiento de que en éstas áreas se han instalado formas de organización propias de las comunidades que han gestionado su territorio, incluso con ayuda de los gobiernos de otras épocas como en el caso de las adjudicaciones de tierras a través de cartas de colonos, otorgadas por el INCORA y reconocidas tanto en la Juntas de Acción Comunal como en las administraciones locales y es esto lo que ha conducido a las comunidades campesinas a formar un sentido no sólo de comunidad, sino de legitimidad que hoy les hace reclamar su tierra, lo cual no puede ser soslayado por las administraciones.

Por otra parte, la pérdida de influencia territorial de las FARC en la región ha derivado en el incremento de las afectaciones sobre el medio ecológico<sup>3</sup>, con nuevas colonizaciones, que no pueden ser confundidas con las colonizaciones históricas y conviene al estado separar estos procesos.

## CONCLUSIONES

El posconflicto, resulta ser un momento clave para la definición de la tenencia de la tierra y el uso del suelo en las antiguas regiones de influencia insurgente, principalmente porque existen retos importantes para la administración pública estatal en las regiones. Por un lado, es importante reconocer que los territorios se han formado históricamente y esto cuenta a la hora de plantear soluciones en la coyuntura actual, pues si no se considera este carácter el posconflicto puede suscitar la creación de nuevos conflictos, en especial por la falta de reconocimiento de las formaciones sociales comunitarias y sus necesidades.

La acción estatal en los territorios de antigua influencia de las FARC, fue violenta, pues en su combate con la insurgencia la población civil fue estigmatizada, cosa que aún hoy continúa siendo parte de un relato contrainsurgente, que califica las formas comunitarias de guerrilleras, lo cual vicia de entrada la acción estatal, bajo el prejuicio contra las comunidades y no permite reconocer que las comunidades son la base de un nuevo relato territorial del posconflicto.

Por otra parte, el extractivismo que ha marcado históricamente el departamento del Caquetá y con él a San Vicente del Caguán, amerita revisar una sospecha que expresan las comunidades y es que en las decisiones estatales, priman otros interés (en especial particulares de transnacionales petroleras) que terminarán favoreciendo intereses extractivistas, y ésta seguirá siendo la forma exclusiva de la acción estatal, forma que dicho sea de paso contradice las formas particulares de la economía campesina, expresadas en este caso en la Zona de Reserva Campesina del Pato Basillas.

La ZRC como figura de ordenamiento social, productivo y ambiental, representa una oportunidad para articular condiciones de tenencia y uso del suelo agrícola a la lógica de ocupación del espacio rural en el piedemonte amazónico, por parte de colonos expulsados en los procesos de conformación de la gran propiedad y los enfrentamientos de la violencia política propios del siglo XX, que tradicionalmente, han existido bajo la ausencia de autonomía socio-productiva y capacidad de gobierno sobre

el territorio del campesinado frente a actores armados, y élites regionales ancladas al nivel nacional.

En el marco del posacuerdo, el análisis del caso de la ZRC pretende evidenciar la importancia de seguir discutiendo y verificando el papel de la estructura de tenencia, el régimen de uso del suelo y los procesos socio-políticos de territorialización enmarcados en la historia agraria de Colombia, en una región en donde la articulación del piedemonte amazónico al proyecto nacional -y a la dinámica de acumulación capitalista- supuso la configuración legal y económica del territorio al servicio del extractivismo para el consumo y la exportación, y que reasume su papel estratégico en la geopolítica del gobierno actual, , sin valorar los procesos de consolidación histórica de las comunidades.

#### REFERENCIAS

- Alcaldía de San Vicente del Caguán (2012). Plan de Desarrollo Municipal Participativo 2012-2015. San Vicente del Caguán: Consejo Municipal San Vicente del Caguán .
- Arcila, O. (2010). La Amazonia Colombiana Urbanizada. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI.
- Asamblea Departamental del Caquetá. (13 de noviembre de 1985). Ordenanza 03. Por medio de la cual se crean ocho municipios, se fija su división territorial y se dictan otras disposiciones. Florencia, Caquetá, Colombia: Gobernación del Caquetá.
- Asamblea Departamental del Caquetá. (29 de abril de 2003). Por Medio del Cual se modifica parcialmente el decreto 1678 del 7 de septiembre de 1967, artículo primero inciso C. Florencia, Caquetá, Colombia: Gobernación del Caquetá.
- Balcázar, A; López, N; Orozco, M; y Vega, M. (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en Reforma Agraria. Cepal.org, Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8393/lcl1602p.pdf>
- Bolívar, I. (Julio-diciembre de 2004). Comprender la Nación: Identidad, Interdependencia y Violencia Política. Estudios Políticos (25), 73-86.
- Ciro, A. (2013). “Unos grises muy Berracos” Poder Político Local y Configuración del estado en el Caquetá 1980-2006. Bogotá: Tesis. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. .

- Ciro, E. (2018). "Ni Guerra que nos mate, ni paz que nos oprima" . Incursión Petrolera y Defensa del Agua durante las negociaciones y la firma de la paz en el sur de Colombia. *Colombia Internacional* (93), 147-178. doi: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.06>
- Ciro, E. (29 de enero de 2008). *El Estado en las Fronteras: Proceso de Expansión Estatal en el piedemonte caqueteño 1887-1930*. tesis. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- CNMH (2017). *La Tierra No Basta. Colonización, Baldíos, Conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*. Bogotá: CNMH.
- Congreso de Colombia. (15 de diciembre de 1981). Ley 78 de 1981. por la cual se erige en Departamento la Intendencia Nacional del Caquetá. República de Colombia.
- Corpoamazonía. (2008). *Municipios del departamento de Caquetá - Municipio de San. Florencia: Corpoamazonía*.
- FAO y ANT. (2018). *Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y Experiencias Significativas en su Implementación*. Bogotá: Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura & Agencia Nacional de Tierras.
- Gaceta del Congreso. (21 de marzo de 2018). Proyecto de Ley No. 196 de 2018. por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Bogotá , Colombia : Imprenta Nacional .
- Gudynas, E. (febrero de 2013). CLAES, Centro Latinoamericano de Ecología Social. *Observatorio del desarrollo* (18), 1-18.
- IGAC. (2010). *Caquetá: Características Geográficas*. Bogotá D.C.: Subdirección de Cartografía y Geografía - Imprenta Nacional-Colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Respuesta a Solicitud sobre Polígono ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas*. Bogotá D.C.: Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.
- Moreno, D. (2015). *El Estado Somos Nosotros. Prácticas organizativas comunitarias de la Zona Rural de San Vicente del Caguán-Caquetá como materialización del estado local en Colombia*. Bogotá: Tesis. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología.
- Pato-Balsillas, H. d. (7 de septiembre de 2018). *Entrevista a líder social AMCOP*. (S. Polo, Entrevistador)

- Ruiz, M. (2015). Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia. *Revista Eutopía* (8), 45-56.
- Vásquez, T. (2015). *Territorios, Conflicto Armado y Política en el Caquetá: 1900-2010*. Bogotá: UNIANDES.
- Vega, R. (2002). *Gente Muy Rebelde. 2. Indígenas, campesinos y protestas agrarias*. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico.
- Vicaria del Sagrado Corazón de Jesús. (2014). *Escenarios Actuales y futuros del territorio del Departamento del Caquetá, por incorporación de Proyectos Minero Energéticos y de la Economía Verde*. Morelia: DKA Austria.

# LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

UNA LECTURA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS<sup>29</sup>

**Andrés De Zubiría Samper**

## RESUMEN

Se reflexiona en torno a la historia de la violencia en Colombia, las Negociaciones y el Acuerdo Final de Paz de 2016, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y la implementación del Acuerdo de Paz, en especial en el tema de las víctimas y los derechos humanos. Y también se destaca el histórico conflicto armado interno vivido en el país desde los albores del siglo XIX hasta el más reciente proceso de paz del Gobierno Santos Calderón y las FARC-EP.

**Palabras clave:** Acuerdo Final de Paz, derechos humanos-DDHH, derecho internacional humanitario-DIH, conflicto armado interno, gobierno, guerrillas, jurisdicción especial para la paz-JEP

## LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

Desde la llegada de los españoles al iniciar el siglo XVI, la violencia se utilizó como medio de dominación de los grupos indígenas, al tiempo que se impusieron los aspectos políticos, económicos, fiscales y administrativos españoles, alrededor del Virreinato de la Nueva Granada (Virrey, Real

---

<sup>29</sup> Ponencia presentada al Seminario Día de la Internacionalización, ESAP-Territorial Bolívar, Cartagena de Indias, 13 y 14 de noviembre de 2018

Audiencia y Real Hacienda), al igual que en las divisiones administrativas: Provincias, Corregimientos y Municipios.

En el siglo XIX, desde el proceso de la Independencia (1810-1819), se presentaron nueve guerras civiles nacionales, en medio de los debates entre los defensores del Estado Centralista: 1821-1850 y 1886 en adelante, del Centro-Federalismo: 1850-1858 y del Federalismo: 1858-1886. Y concluye esta centuria con la Guerra de los Mil Días (1899-1902), cuyo efecto inmediato fue la pérdida del departamento de Panamá en 1903.

Los principales conflictos del siglo XX fueron la Masacre de las Bananeras de 1928, el 9 de abril de 1948 con la muerte del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, que da inicio a la llamada época de la Violencia, el surgimiento durante el Frente Nacional (1958-1974), de diversos movimientos insurgentes como las FARC (1964), el ELN (1964), el EPL (1967), el M-19 (1974), entre otros.

A finales de la década de los años 70 del siglo XX se agudiza el conflicto social en el país y aparecen nuevas formas de expresión del conflicto como las marchas campesinas y los paros cívicos, como lo fue el Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977, finalizando el gobierno de López Michelsen, que generó un proceso de unidad en el movimiento sindical.

Pero es en la administración del presidente Turbay Ayala (1978-1982), donde la violación a los derechos humanos adquiere una nueva dimensión, al presentarse no solo en las zonas rurales, sino también en las áreas urbanas, teniendo como objetivo a campesinos, obreros e intelectuales. Su expresión gráfica se presenta en el denominado *Estatuto de Seguridad*, con el aparente propósito de "(...) defender las instituciones democráticas, hoy asediadas por serios peligros, y defender a los asociados de toda clase de asechanzas para lograr una patria donde se viva en paz, sin sobresaltos, con toda clase de seguridades para la vida y el trabajo". Se fundamenta en la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional y con el pretexto de enfrentar al "enemigo interno", las Fuerzas Armadas podían arrestar a civiles por simple sospecha y se les dio facultades judiciales.

Ya que se puede concluir, que la presencia en el sistema político de un conflicto armado interno de larga duración ha legitimado, a través de leyes, normativas y políticas sobre seguridad, un carácter negentrópico (entropía negativa) del sistema en el que el control y no el cambio social es la tendencia natural de éste (Jiménez, 2009).

El Presidente Belisario Betancur (1982-1986) creó una Comisión Nacional de Paz y negoció con los grupos insurgentes, incluso se alcanzó una tregua

temporal entre el Ejército Nacional y las FARC, entre marzo de 1984 y agosto de 1986, en donde surge la Unión Patriótica (UP) como movimiento político y en su primera experiencia electoral en 1986 obtiene una significativa votación y representación así: 5 *senadores* y 9 representantes a la Cámara, además de 351 concejales y 23 alcaldes, pero fue sometido a un proceso de exterminio político en los años siguientes.

Posteriormente se buscó una negociación política con la insurgencia en los gobiernos de Samper Pizano en Caracas, Venezuela y en Tlaxcala, México; Pastrana (1998-2002) crea la llamada Zona desmilitarizada del Caguán (más de 50 mil kilómetros), para buscar acuerdos con las FARC-EP, pero no prosperaron. En la administración de Barco se logra negociar y desmovilizar al M-19 y luego durante el gobierno de César Gaviria sucede lo mismo con el EPL, el Quintín Lame y el PRT, quienes participan en la Asamblea Constituyente de 1991, con voz, pero sin voto.

Y durante la administración de Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), se realiza una negociación con las Autodefensas Unidas o paramilitares, se les aplicó lo que llamaron la *Ley de justicia y paz* con penas entre los 5 y los 8 años, incluso para graves violaciones de los derechos humanos y delitos del Derecho internacional humanitario, cuyos principales líderes después fueron extraditados a los Estados Unidos.

## NEGOCIACIONES Y ACUERDO FINAL DE PAZ

De acuerdo con Fisas (2010), las etapas de una negociación son las siguientes:

1ª) Fase *Exploratoria*, las personas que intervienen en ella, calibran el convencimiento de las partes, si van a iniciar un proceso negociador;

2ª) Las *Negociaciones*, donde las partes se cercioran de que los interlocutores son los válidos, es decir, si son los representantes de los actores que tienen la capacidad de tomar las decisiones, que incluyen la tregua y el cese al fuego unilateral o bilateral, se discuten los temas de la Agenda hasta llegar al Acuerdo Final (se define cómo, qué y quien); y

3ª) La *Implementación o posconflicto*, que implica apoyo al proceso de democratización, para poner en marcha lo acordado, porque terminada la confrontación armada, toca reconstruir lo destruido, tanto lo inmaterial como lo material, la vigilancia sobre los derechos humanos, fortalecimiento del proceso de paz, la desmilitarización, el desarme, apoyo al retorno de

refugiados y desplazados, a los heridos y a las familias de las víctimas y la rehabilitación de zonas. Y hay que destacar que en todos los procesos hay dificultades políticas, económicas y sociales.

### **Esquema 1: Etapas de una negociación política**

1ª) Fase Exploratoria

2ª) Las Negociaciones

3ª) La Implementación o posconflicto

En el año 2010 al llegar Juan Manuel Santos Calderón a la Presidencia y reconocer la existencia de un conflicto interno en Colombia, es que se da inicio a la primera etapa, la Exploratoria, la cual se desarrolló entre delegados del Gobierno Nacional y de la guerrilla de las FARC-EP.

Se destaca como novedad que la etapa de las Negociaciones, se desarrollaron en el exterior, simbólicamente primero en Estocolmo, Suecia y luego en La Habana, Cuba, entre 2012 y 2016, las cuales concluyeron con la firma del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de un paz estable y duradera*, el cual está contenido en seis puntos, a saber:

1º) *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*, crea un Fondo de tierras, los programas de desarrollo con enfoque territorial y los Planes nacionales para una reforma agraria integral.

2º) *Participación política: Apertura democrática para construir la paz*, con derechos y garantías plenas para la oposición política, la seguridad para el ejercicio de la política, los mecanismos democráticos de participación ciudadana, control y veedurías ciudadanas, la planeación democrática y participativa, reforma del régimen electoral, entre otros.

3º) El *Fin del Conflicto*, con el acuerdo del cese al fuego bilateral y definitivo, y dejación de las armas, con monitoreo y verificación, creación de las Zonas veredales transitorias de normalización; y la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico, social y político.

4º) La *Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*, con programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, programas de prevención del consumo y la salud pública, y solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

5º) *Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto*, con los Principios de reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento de la responsabilidad, satisfacción de los derechos de las víctimas, la participación de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, la reparación de las víctimas, garantías de protección y seguridad, garantía de no repetición, reconciliación y enfoque de derechos.

Se crea el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*, con los siguientes mecanismos y medidas;

1ª La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, como mecanismo independiente y de carácter extrajudicial, conformada por 11 comisionados, tendrá una duración de tres años contados a partir del 28 de noviembre de 2018, que incluye la entrega de un Informe Final.

2ª La Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, para establecer lo sucedido con las personas dadas por desaparecidas como resultado de acciones de agentes del Estado, las FARC-EP o cualquier otra organización; coordina las acciones humanitarias y en la búsqueda, localización y entrega de personas.

3ª La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), ejerce funciones de manera autónoma respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o graves violaciones a los derechos humanos, con una duración de 10 años y prorrogable por otros 5 años.

Se aplicará a los combatientes que suscriban un Acuerdo Final de Paz con el Gobierno Nacional, de particulares que hayan tenido una participación activa y determinante en la comisión de crímenes, y a los agentes del Estado.

También se precisa que no serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática -, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma (Corte Penal Internacional).

El componente de justicia se aplicarán dos procedimientos: 1º) En caso de reconocimiento de verdad y reconocimiento de responsabilidad; y 2º) En caso de ausencia de reconocimiento de verdad y de responsabilidad.

Los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz son:

a. La *Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas*, tiene como función la de decidir si los hechos y conductas atribuidas a las distintas personas son competencia del Sistema por haber sido cometidos en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno o con ocasión de este

b. El *Tribunal para la Paz*, que será el órgano de cierre de la jurisdicción especial para la paz que se crea en el Sistema. Tendrá tres Secciones: De primera instancia en caso de reconocimiento de verdad y responsabilidad, que proferirá sentencias; Sección de revisión de sentencias, con la función de revisar las proferidas por la justicia; y una Sección de Apelación para decidir las impugnaciones de las sentencias proferidas por cualquiera de las secciones de primera instancia

c. La *Sala de Amnistía o indulto*, aplicará tratamientos jurídicos especiales por los delitos amnistiables o indultables, teniendo a la vista las recomendaciones de la Sala de reconocimiento de Verdad y responsabilidad y determinación de los hechos. No obstante, previamente la Sala otorgará amnistía o indulto en casos de personas condenadas o investigadas por delitos amnistiables e indultables, de oficio o a petición de parte y siempre conforme a lo establecido en la Ley de Amnistía.

d. La *Sala de definición de situaciones jurídicas*, para los casos diferentes a los literales anteriores o en otros supuestos no previstos, ya que debe definir la situación jurídica de todos quienes hayan accedido al componente de justicia del Sistema, en relación a dos supuestos: personas que no serán objeto de amnistía o indulto ni serán incluidas en la resolución de conclusiones, y personas a las que no habrá de exigírseles responsabilidades ante el Tribunal, por ser merecedoras de amnistía o indulto, en cuyo caso se remitirá a la Sala de Amnistía e Indulto; y

e. La *Unidad de Investigación y Acusación*, la cual debe satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad, teniendo como función principal la de investigar, y de existir mérito para ello, acusar ante el Tribunal para la Paz a las personas cuyos casos le hayan sido remitidos por la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad, por la Sala de definición de situaciones jurídicas o por la sección de revisión del Tribunal para la Paz.

**Esquema 2: Órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz**

- a. La Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas
- b. El Tribunal para la Paz
- c. La Sala de Amnistía o indulto
- d. La Sala de definición de situaciones jurídicas, para los casos diferentes a los literales anteriores
- e. La Unidad de Investigación y Acusación

El reconocimiento de verdad y responsabilidad por la realización de las conductas podrá hacerse de manera individual o colectiva, de forma oral o mediante escrito remitido a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP.

Porque las sanciones tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz. Deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, siempre en relación con el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad que se haga ante el componente de Justicia del Sistema mediante declaraciones individuales o colectivas.

Las sanciones propias de la JEP, que se impondrán a quienes reconozcan verdad y responsabilidad ante la Sala de Reconocimiento, respecto a determinadas infracciones muy graves, tendrán un mínimo de duración de cumplimiento de las funciones reparadoras y restauradoras de la sanción de cinco años y un máximo de ocho años.

Mientras que las sanciones ordinarias que se impondrán cuando no exista reconocimiento de verdad y responsabilidad, cumplirán las funciones previstas en las normas penales, sin perjuicio de que se obtengan redenciones en la privación de libertad, siempre y cuando el condenado se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, capacitación o estudio durante el tiempo que permanezca privado de libertad. En todo caso la privación efectiva de libertad no será inferior a 15 años ni superior a 20 en el caso de conductas muy graves.

### Esquema 3: Sanciones de la Jurisdicción Especial para la Paz

Quienes reconozcan verdad y responsabilidad ante la Sala de Reconocimiento, respecto a determinadas infracciones muy graves, tendrán funciones reparadoras y restauradoras de la sanción de 5 a 8 años

Quienes reconozcan tardíamente la responsabilidad, sanción ordinaria de 5 a 8 años

Sanciones ordinarias que se impondrán cuando no exista reconocimiento de verdad y responsabilidad, entre 15 y 20 años

Y la Reparación, con medidas como Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, Acciones concretas de contribución a la reparación, Reparación colectiva en el fin del conflicto, Carácter reparador de los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET), Planes de reparación colectiva con enfoque territorial, Planes nacionales de reparación colectiva, Medidas de recuperación emocional a nivel individual, Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, Medidas sobre restitución de tierras, Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas; y Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos Garantías de no repetición; y

6º) La *Implementación, verificación y refrendación*, estableciendo como mecanismos: la creación de la *Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final* (CSIVI), integrada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes de las FARC-EP o del partido político que surja de su tránsito a la vida legal. La duración de la Comisión podrá ser hasta de 10 años.

Las medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales, ya que se tramitarán las reformas normativas necesarias con el fin de que los Planes de desarrollo departamentales y municipales incorporen medidas para garantizar la implementación de los acuerdos; se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos. Y los Planes de desarrollo departamentales y municipales serán insumos para la formulación de los planes cuatrienales y los planes plurianuales que hacen parte del Plan Marco de implementación.

Al igual con la promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución, para posibilitar la contratación con las organizaciones sociales y comunitarias, con el debido acompañamiento técnico, especialmente en las zonas que han sido prioridades para poner en marcha los PDET.

Y se crea un Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la Implementación, con mapas interactivos de seguimiento, mecanismos de rendición periódica de cuentas, veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, mecanismo especial para la denuncia ciudadana y con el fortalecimiento de los mecanismos de control interno.

#### **Esquema 4: Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**

1º) Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

2º) Participación política: Apertura democrática para construir la paz

3º) El Fin del Conflicto

4º) La Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

5º) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

6º) La Implementación, verificación y refrendación

## **DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

Es preciso señalar que el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho internacional de los Derechos Humanos son complementarios, porque la finalidad de ambos es proteger a la persona humana, pero en circunstancias y modalidades diferentes:

- El derecho humanitario se aplica en situaciones de conflicto armado, al tiempo que los derechos humanos protegen a la persona humana en todo tiempo, haya guerra o paz.

- Mientras que el derecho humanitario busca proteger a las víctimas procurando limitar los sufrimientos provocados por la guerra, al tiempo que la principal finalidad de los derechos humanos es impedir la arbitrariedad, limitando el dominio del Estado sobre los individuos.

- Al tiempo que el DIH y las normas relativas a los derechos humanos durante situaciones fácticas diferentes, los derechos humanos son exigibles en tiempos de paz y el Derecho internacional humanitario se aplica durante los conflictos armados tanto internacionales, como no internacionales (internos).

Tanto los derechos humanos, como el Derecho internacional humanitario están regulados por Tratados, Pactos o Convenios Internacionales, los cuales siguen lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Los principales instrumentos internacionales de los Derechos Humanos son: La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965); el pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos (1966); el pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984); la Convención sobre los derechos del niño (1990); la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2000), entre otros.

Por su parte, la principal normatividad sobre el Derecho Internacional Humanitario está contenida en los Convenios de Ginebra de 1949, así:

- El Convenio I para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
- El Convenio II para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
- El Convenio III, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra;
- El Convenio IV, sobre la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

También existen los Protocolos Adicionales, el Primer Protocolo protege a las víctimas de los conflictos armados internacionales (1977), el Segundo Protocolo, sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional o internos (1977) y el Tercer Protocolo relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional (2005).

## **LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ**

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en el año 2016, se han expedido diversas normas jurídicas que se esbozan:

- A nivel constitucional, el Acto Legislativo 1/2016, que establece instrumentos jurídicos para asegurar y facilitar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz; el Acto Legislativo 1/2017, crea un título de disposiciones transitorias constitucionales para la terminación del conflicto armado; el Acto Legislativo 2/2017, adiciona un artículo transitorio constitucional para dar estabilidad y seguridad jurídica a Acuerdo Final de Paz; y el Acto Legislativo 3/2017, regula el componente de reincorporación política del Acuerdo Final de Paz.

- También el Congreso Nacional expidió la Ley 1820/2016, de amnistía e indulto y tratamientos penales especiales; y la Ley 1839/2016, modifica temporalmente el Reglamento del Congreso y otorga tres voceros en el Senado y tres en la Cámara de Representantes para Voces de Paz, en representación de la antigua guerrilla de las FARC-EP, para participar en los proyectos normativos en el Procedimiento Especial para la Paz.

- Y el Gobierno Nacional produjo diversas normas reglamentarias sobre asuntos rurales, verdad, justicia y reparación, e integración, participación política y seguridad, menores de edad y otros temas, a través de los Decretos Ley 154, 248, 298, 588, 589, 617, 691, 882, 883, 884, 885, 890, 891, 892, 893, 895, 898, 899, 902 y 903 de 2017 (De Zubiría, 2018).

Ahora analizaremos los aspectos centrales del *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, diciembre 2016 – mayo 2018*, del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales de la Universidad de Notre Dame:

Se parte del supuesto que el marco de análisis de este informe se enmarca en el contexto de las reformas institucionales amplias que son parte del Acuerdo, que prevé nuevas estructuras y formas de administración pública en Colombia, mejorar la entrega de bienes públicos y crear una sociedad más inclusiva y participativa.

En cuanto a medidas de justicia, se encuentra la creación de la Unidad Especial de Investigación, el inicio del despliegue territorial de la Fiscalía a través del Plan 501 Municipios, la implementación de la “Estrategia de Investigación y Judicialización de homicidios contra defensores de Derechos Humanos” la cual ha logrado avances en el esclarecimiento indagación, judicialización y capturas, y la creación del Cuerpo Élite de Policía encargado de apoyar las labores de investigación y judicialización de redes de crimen organizado y las amenazas y asesinatos contra líderes sociales.

Porque, a pesar de los avances, algunas dinámicas de inseguridad se mantienen en algunas regiones, tal como se presente más adelante en este informe. Preocupa especialmente el incremento y persistencia de homicidios contra defensores de derechos humanos y líderes sociales, particularmente víctimas afrocolombianas e indígenas en las zonas históricamente más afectadas por el conflicto armado, y los homicidios contra excombatientes de las FARC-EP y sus familiares. Varios grupos armados ilegales, grupos criminales y disidencias de las FARC-EP se encuentran disputando el control territorial de las áreas anteriormente dominadas por la guerrilla, y el control del narcotráfico y otras economías ilegales.

A nivel metodológico del Informe, la Matriz del Acuerdo de Paz colombiano identifica 578 disposiciones (compromisos concretos del Acuerdo, observables y medibles). Estas disposiciones están agregadas en 70 subtemas, 18 temas y los 6 puntos que, en su conjunto conforman lo pactado en La Habana. Esta matriz se ha construido en diálogo con el Gobierno de Colombia y las FARC.

Al 31 de mayo de 2018, de las 578 disposiciones a las que la Iniciativa Barómetro le hace seguimiento, 353 (61%) están en algún nivel de implementación.

Se muestra que aproximadamente el 21% de las disposiciones se han implementado completamente, un 9% tiene un nivel de avance intermedio, y un 31% tiene un nivel de avance mínimo. En síntesis, el 61% de las disposiciones del Acuerdo se encuentran en algún nivel de implementación—mínima, intermedia o completa.

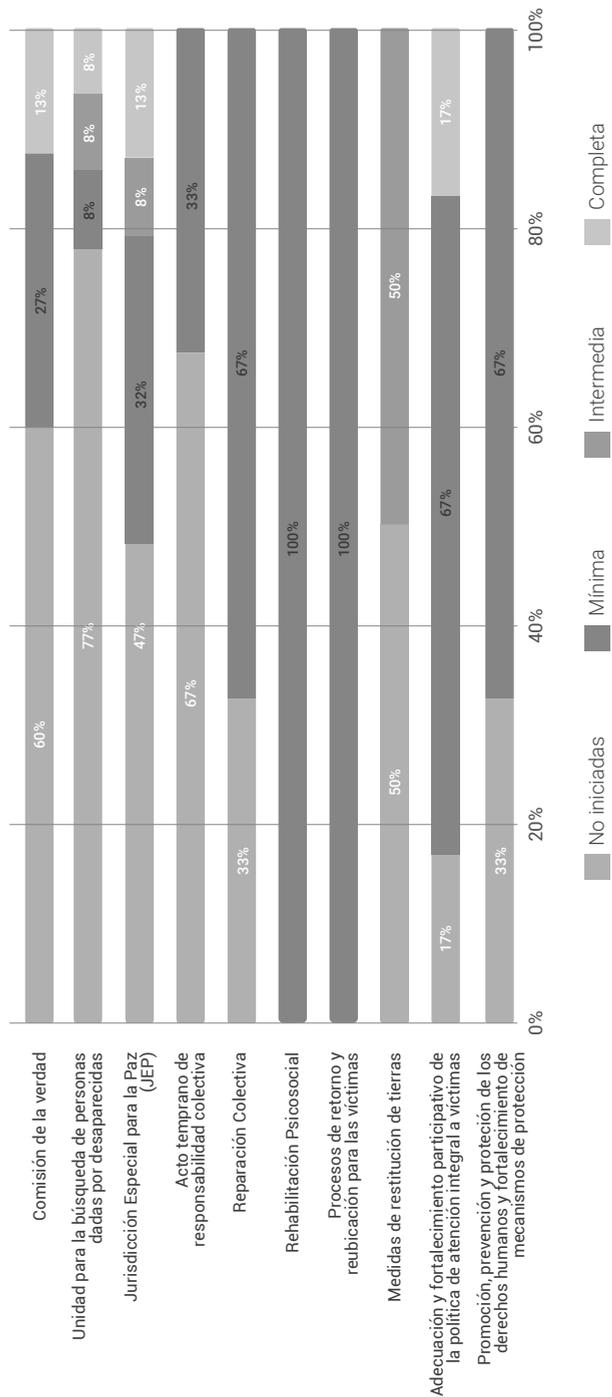
Por otra parte, no se registra actividad de implementación para un 39% de las disposiciones. No obstante, es importante resaltar que, de acuerdo con el Plan Marco de Implementación y la lógica secuencial de la implementación, se espera que un subgrupo de dichas disposiciones no iniciadas (aproximadamente el 5%) inicien su implementación a partir de 2019.

En lo que tiene que ver con el punto 5, *sobre las Víctimas del Conflicto*, del Acuerdo Final de Paz, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El 48% de las disposiciones no se ha iniciado su implementación, el 37% mínimamente, 6% intermedia y 10% de manera completa;

- Se precisan como principales avances, en relación con la Verdad: el proceso de selección y nombramiento de los 11 Comisionados de la *Comisión para el esclarecimiento de la verdad*; y el nombramiento y posesión de la directora de la Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas;

**Gráfico 1: Estado de implementación por punto del Acuerdo Final**



**Fuente:** Segundo Informe Kroc sobre el Acuerdo de Paz en Colombia, agosto de 2018

Con relación a la Justicia, la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz y apertura al público;

Respecto de la reparación, las FARC-EP han realizado tres actos de reconocimiento de responsabilidad y el Gobierno Nacional dos;

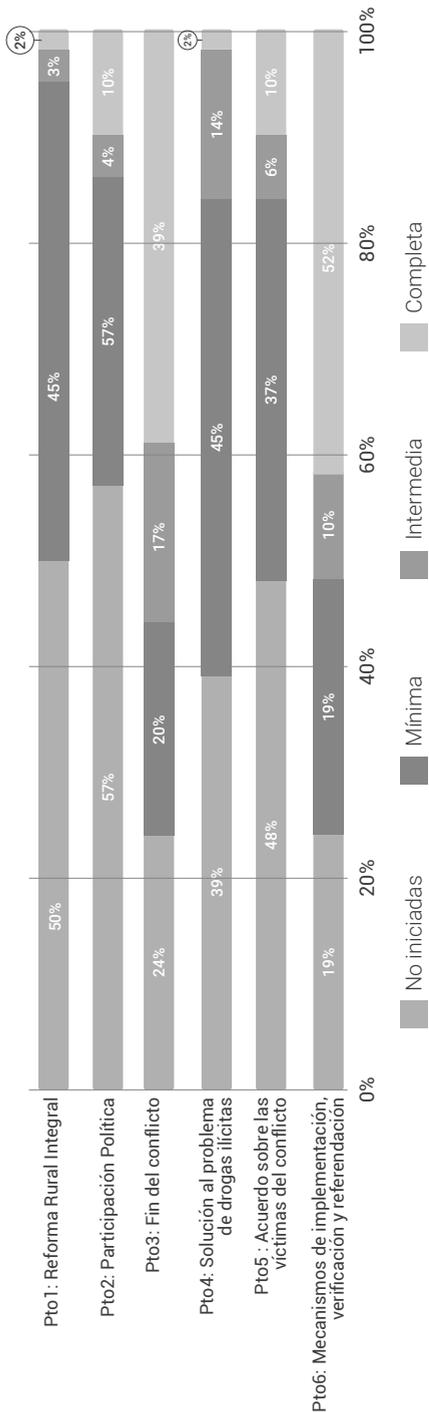
- Mientras las principales dificultades son: Sobre la *Verdad*, la finalización de los procesos de alistamiento de la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas, para que no se vea afectada por el calendario electoral de 2018 (en marzo elecciones para Congreso Nacional, en mayo y junio elecciones presidenciales); en la *Justicia*, la puesta en marcha del Sistema Autónomo de asesoría y defensa; el diseño y puesta en marcha del Sistema de información y gestión documental. En la *Reparación*, los ajustes a la Ley 1448 de 2011, y la limitada capacidad de recursos financieros para su implementación, y en los Planes de reparación colectiva, se identifica la necesidad de disminuir la oferta inicial de medidas de satisfacción, lo que supone un reto para gestionar las expectativas de las víctimas.

- Los principales temas pendientes en la implementación en el punto 5 del Acuerdo de Paz, están: En *Verdad*, agilizar las labores de búsqueda, identificación y entrega digna de restos a los familiares de víctimas de desaparición; apoyar financieramente a la Unidad de Búsqueda y a la Comisión de la Verdad; en *Justicia*, fortalecer las labores de pedagogía sobre el mandato de la JEP, en especial en las vías de acceso a la sociedad civil y de las víctimas a los procesos de la jurisdicción; apoyar financieramente el desarrollo de la JEP; en *Reparación*, ajustar el decreto 1084/2015, para fortalecer la política de reparación a víctimas; finalización del mapa de victimización para convertirse en insumo del Sistema; continuar en el fortalecimiento el Plan nacional derechos humanos y la creación de la Comisión Asesora convocada por la Defensoría del Pueblo sobre DDHH.

- Sobre el aspecto sobre garantías de no repetición contiene un total de seis disposiciones de las cuales dos (33%) no han iniciado implementación y cuatro (67%) se encuentran en un nivel mínimo de implementación.

Si bien hay un diálogo constante entre el Gobierno y las plataformas de derechos humanos para discutir las principales preocupaciones y las medidas relacionadas con las garantías de no repetición en materia de prevención, protección y promoción de Derechos Humanos, los avances de fondo son pocos. Las acciones concretas tomadas en esta materia aún no facilitan la garantía a la no repetición de agresiones contra defensores/as de Derechos Humanos.

**Gráfico 2: Implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz, las víctimas del conflicto**



**Fuente:** Segundo Informe Kroc sobre el Acuerdo de Paz en Colombia, agosto de 2018

De lo expuesto concluye el Informe Kroc señalando que el Acuerdo colombiano, más que cualquier otro acuerdo de paz, propone un conjunto complejo de disposiciones para enfrentar los desafíos de la justicia transicional a través de mecanismos para la verdad, la justicia, la reparación y los derechos de las víctimas. Las negociaciones de La Habana fueron innovadoras al dar voz a las víctimas. Sesenta víctimas en cinco delegaciones dieron su testimonio apoyando los esfuerzos para buscar la paz y la reconciliación. El Acuerdo Final ha sido catalogado como el acuerdo comprensivo de paz que más atención brinda a las víctimas del conflicto.

## CONCLUSIONES

La violencia ha sido una constante en la historia nacional: Las nueve guerras civiles nacionales en el siglo XIX, diversos conflictos desde 1928 con la masacre de las bananeras, en especial, desde el 9 de abril de 1948 con la muerte de Gaitán, la época de la llamada Violencia y el surgimiento de los movimientos insurgentes en 1964 las FARC y el ELN, en 1967 el EPL, el M-19 en 1974, entre otros.

Diversos fueron los intentos de negociación política, en particular durante los gobiernos de Betancur (1982-1986) con la creación de la Comisión Nacional de Paz y la firma del cese al fuego temporal con las guerrillas; en la época del Presidente Barco que logra la desmovilización del M-19, que se complementó en la administración de Cesar Gaviria que negocia y desmoviliza al EPL, el Quintín Lame y el PRT; en el de Samper Pizano (1994-1998), en Caracas, Venezuela y en Tlaxcala, México; la creación de la Zona de Despeje en los departamentos del Meta y de Caquetá en el gobierno de Andrés Pastrana.

Finalmente, el Presidente Santos Calderón que logró definir una Agenda de Negociaciones que se desarrollaron en La Habana, Cuba, entre delegados del Gobierno Nacional y de la guerrilla de las FARC-EP, que se materializaron en el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de un paz estable y duradera* en el año 2016.

Y como plantea Galtung (2003), hay una Paz negativa (ausencia de guerra y violencia directa) y una Paz positiva (ausencia de violencia estructural y reducidos niveles de violencia directa), es decir, la necesidad de construir la paz, tanto en la dimensión individual, como colectiva.

## REFERENCIAS

- De Zubiría Samper, A. (2018). El desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz, En: *Criterio Jurídico Garantista*, No. 18, Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia.
- Fisas, V. (2010) *Introducción a los procesos de paz*, Barcelona, Escola de Cultura de Paz.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao, Bakeaz.
- Jiménez, J. C. (2009). Aplicación e instrumentalización de la doctrina de seguridad nacional en Colombia, En: *Colección*, No, 20, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia* (2018), Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, Notre Dame, Universidad de Notre Dame.

# LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

TENSIONES Y DESAFÍOS DEL ENFOQUE DE GÉNERO,  
DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA POBLACIÓN LGBTI

**Sindy Torres Álvarez**

## RESUMEN

La consolidación de la paz estable y duradera implica el reconocimiento y transformación de condiciones de desigualdad y discriminación que históricamente han afectado a las mujeres y personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas- LGBTI- por lo cual la valoración de tensiones y desafíos frente a la implementación del Acuerdo Final de Paz respecto al Enfoque de Género es el propósito central del documento, analizado a partir de tres acápites que evidencian los asuntos pactados para ser cumplidos por el Estado, las FARC- EP y la Sociedad Colombiana.

**Palabras clave:** Género, Interseccionalidad, Derechos de las Mujeres, Orientación Sexual, Paz, Justicia Social.

Tenemos el compromiso y la convicción de que la lucha por transformar las relaciones de poder y las injusticias sociales, nuestros principios revolucionarios dialoguen y se articulen a las luchas antipatriarcales, antihomóforas y antirracistas.

**Victoria Sandino. En feminismo Insurgente.**

## INTRODUCCIÓN

La paz como derecho y fin ha estado en disputa permanente en la historia colombiana, la existencia de estas disputas ha conllevado el silenciamiento de miles de vidas y afectaciones, en el marco de un conflicto social y armado sin que la salida negociada resultara efectiva y así dar paso a una apertura democrática.

Colombia ha logrado en los últimos siete años un acontecimiento de carácter histórico. la firma del Acuerdo de Paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo- FARC EP- y el Estado Colombiano, reconoció las afectaciones diferenciadas a personas, grupos, comunidades y pueblos que habían sido invisibilizados en las negociaciones de paz anteriores.

En esta perspectiva la agenda pública ahora contempla dimensiones no desarrolladas por el Estado Colombiano. Tal es el caso de las medidas afirmativas para transformar las condiciones de discriminación y desigualdad que han vivido mujeres, adultos y adultas mayores, personas con discapacidades, pueblos étnicos, niños y niñas, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas entre otros. Así como retos fundamentales para adecuar normativa y políticamente, la institucionalidad prevista para la implementación del Acuerdo.

Los enfoques de género, transversales- étnico, de derechos, territorial, diferencial- consolidan una nueva ruta de acción para las organizaciones sociales, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC y el Estado Colombiano. Se amplían las posibilidades éticas, culturales, políticas y económicas para la construcción de una paz estable y duradera. Sin embargo, para establecer esta ruta de acción es fundamental la consolidación de redes de saber- poder bajo el entendido que no existe una única manera de conocer la verdad ni la vida de quienes la configuran y que ha sido partir de formas en que la alteridad, la diferencia y la dialéctica han recabado en el quehacer político potencias transformadoras expuestas

en cuerpos en movimientos, hoy testigos del acontecimiento de la salida negociada al conflicto armado.

El camino hacia la paz debe verse desde la complejidad y la conflictividad contemplando diversas miradas. Es decir que no confluiremos a un único tipo ideal de paz. En esta perspectiva, el análisis hasta acá propuesto parte de lo “personal es político” y por ende es insurgente, trastocante e incómodo, evidenciando la tensión entre lo más íntimo a la dimensión pública del poder.

La necesidad de recabar verdades no contadas y desiguales como antítesis a las causas del conflicto armado colombiano que ha generado episodios de guerra, abandono, discriminaciones, olvido, y opresiones que impactaron muchas vidas.

En tal sentido, las mujeres han tenido un papel dual en tanto han sido víctimas y han sido sujetas activas que impulsan un poder transformador desde la resiliencia, la esperanza, el trabajo colectivo, el tejer permanente la historia creando estrategias de resistencia, desnaturalizando lo que hace daño y sacando su voz para ser “pactantes y no pactadas”<sup>30</sup>. Por tal razón, este documento hace un reconocimiento a ese papel transformador desarrollado por ellas, las niñas, las abuelas, las sabedoras, las ex guerrilleras, las madres comunitarias, las campesinas, las negras, palenqueras, raizales, las indígenas, a todas las mujeres diversas, a todas las que construyen día tras día un capítulo más de esta historia que sigue estando en las sombras del silencio y la guerra, a ellas y con ellas se inicia las líneas para exponer una valoración política de las acciones alcanzadas en cuatro años de implementación (2016 – 2020) y la identificación de tensiones y desafíos para la implementación del Acuerdo Final de Paz con enfoque de género.

Con base en estas consideraciones, el texto se hilará con el objetivo de reflexionar sobre los avances, obstáculos y desafíos de la implementación del Acuerdo de Paz, desde un enfoque de feminismo insurgente como una paradigma práctico y teórico que emerge de la experiencia militante y combativa de las mujeres colombianas especialmente las farianas. En este sentido se espera que estas líneas sirvan para la reflexión y la acción transformadora, en tanto la paz es un camino no terminado y las rutas hasta ahora se empiezan a labrar.

Se abordarán tres acápites, el primero de contextualización y presentación del contenido establecido en el acuerdo de paz. El segundo presentará las principales tensiones del enfoque de género para la implementación del

---

<sup>30</sup> Consignada toma de la Cumbre Nacional de Mujeres

acuerdo de paz. Y el tercero expondrá algunos desafíos y retos para los próximos años de implementación.

## CONTEXTOS E HITO: ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ACUERDO DE PAZ

### REFLEXIONES INICIALES FRENTE AL ENFOQUE DE GÉNERO

El Enfoque de Género y en general los enfoques diferenciales, se han propuesto como paradigmas sociopolíticos y como herramientas de análisis para la aplicación de políticas públicas que permitan la superación de desigualdades y discriminaciones que históricamente han vivido mujeres y diferentes grupos de personas y comunidades.

Para comprender de manera holística este asunto, son necesarias reflexiones conceptuales que plantean para poner en consideración los argumentos de este escrito. En tal sentido tenemos que:

En primer lugar, la lucha por los derechos de las mujeres son un acontecimiento que ha marcado las nuevas generaciones y ha traído consigo una consigna de la lucha por la paz, la soberanía de los cuerpos y los pueblos y la emancipación colectiva, la cual se ha convertido en “mutación de la subjetividad, es decir de la manera de sentir: ya no se soporta lo que se soportaba anteriormente, “el reparto de los deseos ha cambiado” en el alma. La consigna “otro mundo es posible”. (Lazzarato, 2006, p. 35) Mutación que cuestiona permanentemente la heteronormatividad<sup>31</sup>, la violencia como una expresión natural de la humanidad, la asimetría del poder, el amor como asunto meramente romántico, el acceso y uso de la tierra, el trabajo de cuidado como una plusvalía, entre otros.

A partir de las nuevas concepciones ético-políticas encontradas en los feminismos que han logrado en las últimas décadas instalar en la mente y cuerpo de las generaciones nuevas formas de concebir el poder a partir de dispositivos como el lenguaje, como plantea Bach (2015):

---

<sup>31</sup> Hace referencia a: la manera en que “la sexualidad se normaliza y se reglamenta en nuestra cultura y las relaciones heterosexuales son idealizadas, se institucionalizan y se equiparan con lo que significa ser humano”. Tomado de <https://sentiido.com/la-obligacion-de-ser-heterosexual/>

antes que nada, que la única función del lenguaje no es la referencial (comunicativa, descriptiva, constataiva) sino que hay un aspecto del lenguaje que permite pensarlo como discurso por sus funciones normativa, regulativa, prescriptiva. A esto nos referimos mediante la idea del lenguaje como institución ( p. 71).

Dispositivos que han tenido tensiones importantes con las dinámicas neoconservadoras que día a día a través de mecanismos de control como la iglesia, las redes sociales, la política entre otros se ven empeñados por desconocer en la diferencia, esa posible potencia transformadora tan necesaria para la distribución equitativa del poder. Es por esto por lo que las nuevas subjetividades políticas permiten que:

Esta nueva distribución de los posibles y de los deseos abre a su vez un proceso de experimentación y creación. Hay que experimentar lo que implica la mutación de la subjetividad y crear los agenciamientos, dispositivos e instituciones que sean capaces de desplegar nuevas posibilidades de vida, recibiendo los valores que una nueva generación a sabido crear: nuevas relaciones con la economía y con la política-mundo, una manera diferente de vivir el tiempo, el cuerpo, el trabajo, la comunicación nuevas maneras de estar juntos y de estar en contra, etc. (Lazzarato, 2006, p. 36).

En esas nuevas relaciones, categorías como el género, la diferencia, la diversidad, la pertenencia étnica, la pertenencia territorial, los ciclos de vida, las diferencias socio- económicas son indispensables para experimentar una vida de múltiples tonalidades y resistencias.

En segundo lugar, en relación a esos nuevos agenciamientos, el enfoque de género desde una lectura interseccional<sup>32</sup>, devela los diferentes sistemas de opresión entre ellos el patriarcado que es expresado desde lo más íntimo a la dimensión pública, una dimensión que señala como se elabora y adecuan los instrumentos normativos e institucionales para modelar las formas de ser y hacer, imprimiendo en sí una lógica violenta que afecta de manera directa a las mujeres, subordinándolas e invisibilizando sus voces y vidas, consolidando una violencia estructural que permite entender los procesos específicos de las violencias particulares," (Bach, 2015, p. 68) Violencias que han arrebatado la vida y dignidad de las mujeres.

---

<sup>32</sup> Puede ser entendido como: una herramienta para el análisis, el trabajo de abogacía y la elaboración de políticas, que aborda múltiples discriminaciones y nos ayuda a entender la manera en que conjuntos diferentes de identidades influyen sobre el acceso que se pueda tener a derechos y oportunidades. Tomado de [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2\\_awid\\_interseccionalidad.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_awid_interseccionalidad.pdf). Otra definición que puede aportar al análisis: La interseccionalidad trata la situación en la que un tipo de discriminación interactúa con dos o mas grupos de discriminación y crea una situación única. Parafraseo permite entender situaciones de opresión y privilegio (Bach, 2015).

En tercer lugar, la paz como fin implica poner en tensión el lugar de enunciación y acción de la sujeta- mujer- y personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas- LGBTI- en los dispositivos normativos, jurisprudenciales y el accionar institucional del Estado, por este motivo al quedar incorporado los derechos humanos, de las mujeres, de los territorios y comunidades diferenciadas como enfoques transversales se busca eliminar esas violencias estructurales y avanzar día tras día por la distribución equitativa del poder, donde el nuevo acontecimiento y mutación de las subjetividades sea un mundo de múltiples colores sin distinciones racionales y al alcance de los imposibles.

## ACUERDO DE PAZ: UN HITO HISTÓRICO PARA EL ENFOQUE DE GÉNERO Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

El Acuerdo de Paz en Colombia es un hito y la muestra a la salida negociada políticamente a los conflictos armados y sociales, es la oportunidad para transformar las condiciones de desigualdad conociendo de ante mano las contradicciones de con quien se negocia es decir los gobiernos, es una herramienta para la disputa del poder en el que al ampliar y reconocer afectaciones y derechos de quienes de manera diferencial vivieron las consecuencias de la guerra, evidencia que es viable creer en otros mundos posibles.

En este sentido, las siguientes líneas mencionaran los principales momentos, actores claves y aspectos que permitieron la incorporación del Enfoque de Género en el Acuerdo de Paz, reconociendo de ante mano la lucha permanente por el movimiento social de mujeres y en general por las mujeres colombianas por este derecho, es por ellas y con ellas con quienes son fundamentales cada una de las medidas establecidas en este documento.

**Tabla 1. Trazabilidad del enfoque de género en el Acuerdo de Paz**

Momentos	Actores claves	Aspectos relevantes
Año 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>·Gobierno Nacional</li> <li>·FARC- EP</li> <li>·Garantes Internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Inicia el diálogo sin las mujeres.</li> <li>· El movimiento de mujeres en décadas anteriores había participado en procesos de negociación política al conflicto armado, sus agendas posibilitaron acciones de movilización para incidir a las partes para incorporar la participación de las mujeres.</li> </ul>

Momentos	Actores claves	Aspectos relevantes
Año 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>·Gobierno Nacional</li> <li>·FARC- EP</li> <li>·Garantes Internacionales</li> <li>·Mujeres como plenipotenciarias-</li> <li>·Delegadas Gobierno Nacional y FARC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se realizó la primera Cumbre Nacional de Mujeres y Paz la principal consigna " ser pactantes y no pactadas en el proceso de negociación de la Habana"</li> </ul>
Año 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>·Subcomisión de Género, integrada por delegadas de Gobierno Nacional y FARC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Participación de mujeres de FARC- EP: 40 y Gobierno Nacional: 75.</li> <li>· Diálogo con el movimiento social de mujeres, según el Alto Comisionado para la Paz 1.760 propuestas a la Mesa de diálogo fueron presentadas por mujeres y</li> </ul>
Año 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>·Subcomisión de Género, integrada por delegadas de Gobierno Nacional y FARC</li> <li>·Movimiento social de mujeres</li> <li>·Universidad Nacional</li> <li>·Naciones Unidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se desarrollaron 5 foros temáticos Foros los cuales contaron con la participación de las mujeres: sobre desarrollo agrario integral las mujeres representaron el 33% del total de participantes, en el de participación política el 40%, en el de solución al problema de las drogas (incluye foro regional) el 32%, en el de víctimas (incluye foros regionales) el 48%, y en el foro sobre fin del conflicto y verificación y refrendación el 50% (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).</li> <li>· La Subcomisión de Género para el desarrollo de su trabajo realizó 3 reuniones con representantes de 18 organizaciones de mujeres y diversidad sexual (diciembre de 2014 febrero y marzo de 2015), una reunión con 10 mujeres expertas en violencia sexual (agosto de 2015), una reunión con 10 mujeres excombatientes de insurgencias de diferentes países del mundo (mayo de 2016) y presentó en julio de 2016 los resultados de su trabajo en un evento público en La Habana que contó con la participación de varias organizaciones de mujeres, políticas y delegadas de cooperación internacional (Fajardo &amp; Suescún, 2017).</li> <li>· Refrendación del Acuerdo de Paz- tensión con sectores conversadores frente a la "ideología de género"</li> <li>· En la X conferencia FARC se reafirma como una organización antipatriarcal y anti racista y consolida el Departamento de mujer, género y diversidades</li> </ul>
Año 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>·Gobierno Nacional y FARC EP conforma Comisión de Impulso, Verificación y Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz - CSIVI- y Consejo Nacional de Reincorporación - CNR- Componente de acompañamiento internacional-</li> <li>·FDIM, ONU Mujeres y Suecia</li> <li>·GPAZ, Cumbre de Mujeres y Paz</li> <li>·Instancia Especial de Mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se inicia el proceso de implementación, la CSIVI solo cuenta con una mujer delegada integrante de FARC gobierno no tuvo delegada. El CNR no tuvo delegadas en ninguno de los dos componentes.</li> <li>· Se impulsan otras instancias para la implementación como el Consejo Nacional de Paz, la Instancia Especial de Mujer y la Alta Instancia de Pueblos Étnicos.</li> <li>· Nuevas plataformas de mujeres haciendo seguimiento a la implementación.</li> <li>· Congreso constitutivo de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común- FARC, reconoce el avance y agenda de las mujeres y renombra a Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidades</li> </ul>

Momentos	Actores claves	Aspectos relevantes
Año 2018.	Mesa Técnica de Género Congreso de la República Bancada FARC con la participación de 2 mujeres en Senado.	· Posicionamiento de agenda de FARC frente a los derechos de las mujeres, cuenta con su equipo de UTL con asesores específicos para enfoques transversales- derechos humanos, étnicos y derechos de las mujeres- para impulsar acciones en las comisiones constitucionales y legales.

**Fuente:** Elaboración propia.

La tabla 1 permite ver como la incorporación del enfoque de género pasa por tensiones y diálogos necesarios para comprender la existencia de afectaciones diferenciadas que requieren decisiones y voluntades y no obedecen únicamente a lo ya establecido y acordado sino en evidenciar esos hilos tan delgados que han marcado la vida de las mujeres y las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas en el marco de la guerra.

## CONTENIDO DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ACUERDO DE PAZ

El Acuerdo de Paz estableció que el Enfoque de Género (...) “significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional.” (Gobierno Nacional y FARC EP, 2016).

Este reconocimiento implica entender las realidades, afectaciones y demandas de las personas y colectividades afectadas por las desigualdades, discriminaciones y violencias que ocasionaron el conflicto armado y por las cuales se sustenta la reparación y la no repetición no como una acción netamente política sino ética, donde el Estado y la sociedad en general tienen una deuda histórica con las mujeres.

Así mismo, cabe señalar que el Acuerdo de Paz comprende en todo su contenido la diferencia y la diversidad como principios centrales para reconocer los impactos desproporcionados del conflicto, por lo cual, en las diferentes medidas señala que es necesario contar con acciones afirmativas que permitan desde los ciclo de vida, identidad de género y orientación sexual, la pertenencia étnica, su pertenencia territorial, su condición de existencia como la discapacidad o situaciones de vida como la pobreza, la clase social o si ha sido víctima de algún hecho victimizante, garantizar condiciones que superen los daños ocasionados.

Para esto, una de las grandes tareas es fortalecer su participación y liderazgos, de garantizar una representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias a que se refiere este acuerdo; también, propender por la participación equilibrada y el protagonismo de las mujeres al interior de organizaciones y movimientos sociales y partidos políticos, y poner en marcha programas de formación sobre sus derechos políticos y formas de participación política y ciudadana

Es por esto, que no es solo un asunto enunciativo, sino que debe ser entendido y aplicado transversalmente<sup>33</sup> el enfoque de género como afirma Evangelina García Prince citada en Bach, el *gender mainstreaming* es una estrategia, no es un fin en sí mismo, el fin es la igualdad. La desigualdad es problema público por lo que es un eje en todas las fases de la política pública (Bach, 2015) y al buscar esa igualdad la capacidad de los instrumentos, las instituciones y las autoridades debe adecuarse para garantizar las condiciones que han sido negadas por décadas especialmente a las mujeres y personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, más pobres, abandonadas y sin mínimos de existencia para vivir dignamente.

De manera que, la transversalización del enfoque de género es una estrategia necesaria para materializar de manera efectiva los derechos de las mujeres y las personas LGBTI donde se cuenten con mecanismo reales para su territorialización y corresponsabilidad.

Bajo estas consideraciones, el Acuerdo de Paz dispuso un conjunto de medidas que deben ser incorporadas en los instrumentos normativos, institucionales y de política pública garantizando su aplicación transversal, estas medidas de forma cualitativa se encuentra en:

**Tabla 2. Disposiciones del Enfoque de Género y Diferencial en el Acuerdo de Paz.**

Punto/ Medida	Mujeres	Enfoque de Género	LGBTI	Enfoques Diferenciales	Total
Reforma Rural Integral	19	5	0	6	30
Participación Política y apertura democrática	15	6	2	7	30
Fin del conflicto	10	9	4	8	31

<sup>33</sup> La transversalidad de género se utiliza como sinónimo de *mainstreaming* de género o enfoque de género para referirse a la responsabilidad de todos los poderes públicos en el avance de la igualdad entre las mujeres y hombres (Bach, 2015).

Solución a problemas de las drogas ilícitas	8	15	3	9	35
Víctimas	1	3	2	11	17
Implementación, verificación y re-frendación	2	1		1	4
Total	55	39	11	42	147

**Fuente.** Elaboración propia. Con base en: Equipo de Género CSIVI Componente FARC (2017).

Como se muestra en la tabla 2, El enfoque de género se interrelaciona con otros enfoques como el enfoque diferencial, el enfoque de derechos, el enfoque territorial, el enfoque étnico, y con el respeto a la igualdad y no discriminación que logre de forma integral atender y superar las necesidades específicas y estratégicas de las mujeres y población LGBTI.

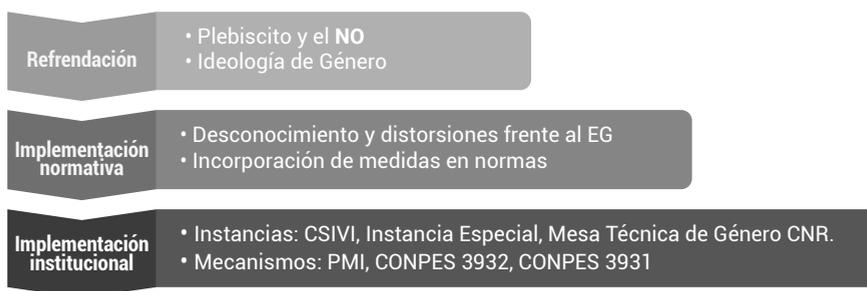
Adicional, las medidas enunciadas de manera cualitativa en la anterior tabla, responde a tres grandes horizontes, el primero, relacionado al reconocimiento de derechos, el segundo, la realización de acciones afirmativas que transformen las condiciones de desigualdad y discriminación y el tercero el cierre de brechas para la igualdad de oportunidades.

Estos horizontes permitieran a los y las tomadores de decisión en materia de política pública y a quienes realizan el seguimiento al cumplimiento de las mismas, lograr un nivel de cohesión entre las causas históricas que conllevaron al conflicto y escenarios tanto tangibles como intangibles para la no repetición en el marco del Estado Social de derechos y su enfoque garantista.

## TENSIONES DEL ENFOQUE DE GÉNERO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

La incorporación de las disposiciones del Enfoque de Género y Derechos de las mujeres en los diferentes instrumentos normativos y de política pública emitidos en la implementación temprana del Acuerdo de Paz, atravesó por diferentes momentos y discusiones que conllevaron a una reflexión profunda sobre las implicaciones que tiene tanto el pueblo colombiano como el Estado para consolidar la paz estable y duradera.

Para comprender este marco de tensiones, se aproximan algunos de estos momentos sintetizados en el siguiente gráfico:



**Fuente:** Elaboración propia.

Momentos que nos permiten en primer lugar, mencionar que el Estado Colombiano durante las últimas décadas ha tenido un desarrollo importante al reconocer que las acciones de política pública deben estar orientadas a reconocer las particularidades y diferencias que tienen las personas como sujetas de derechos. Tal reconocimiento ha sido conquistado por la lucha y movilización de los grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas que de manera decidida han emprendido un camino para que sus derechos sean garantizados de forma diferencial.

Al respecto, la jurisprudencia ha tenido fuertes avances instando especialmente al poder ejecutivo en transformar sus prácticas institucionales y el diseño de las políticas para cumplir con el mandato de igualdad y no discriminación consignado en la Constitución Política.

Así mismo, la movilización social y popular sigue jugando un papel transcendental teniendo como resultado, al menos, para el Acuerdo de Paz la incorporación de reivindicaciones que hagan visible los daños y consecuencias que son más profundos especialmente en algunos grupos, pueblos y comunidades como es el caso de las mujeres y las personas LGBTI.

En segundo lugar, reflexionar sobre como las tensiones morales y políticas siguen estando a luz de cualquier decisión que afecte al conjunto de la sociedad, donde sectores especialmente religiosos logran mantenerse para no permitir que se reconozca en la diferencia un principio humano que oriente las normas y las políticas públicas. Un ejemplo, claro de esto, fue lo ocurrido al momento de la refrendación del Acuerdo de Paz, donde los sectores más reaccionarios bajo la consigna de la “ ideología de género” como un conjunto de tergiversaciones creadas para atacar los derechos de las mujeres y de las personas LGBTI logran influir de manera falaz para

que se votara por el “No” a una buena parte del contenido del Acuerdo de paz. Situación que trastoca la vida misma del pueblo colombiano.

En tercer lugar y en concordancia a lo anterior, la implementación temprana también atravesó discusiones de carácter ético, moral, social y política para la incorporación de medidas para las mujeres y las personas LGBTI en instrumentos normativos. La experiencia al respecto es que nunca una norma será neutral, está elaborada a manos de hombres y mujeres que cuentan con intereses que marcan el horizonte de sentido frente a lo que se está legislando, el principio de interés general casi siempre es una retórica que logra desconocer lo que realmente está afectando a los pueblos y comunidades.

Desconocimiento que “normalizan” la vida y el orden establecido y el cual quienes están dentro de ese orden deben ceñirse a las maneras como esta delimitadas sus códigos de como relaciones sociales,

(...) la normatividad se refiere al proceso de normalización, a la forma en que ciertas normas, ideas e ideales dominan la vida incorporada (embodied) y proporcionan los criterios coercitivos que definen a los hombres y a las mujeres normales. Y en este segundo sentido, vemos que las normas son lo que rige la vida inteligible, a los hombres reales y a las mujeres reales (Butler, 2006 , p, 291).

En cuarto lugar, el diseño e implementación de políticas públicas ya no solo pasan por los desconocimientos antes mencionados sino que obedecen a criterios transnacionales que deben propender que tanto el Estado como el Mercado se encuentren en diálogo permanente para que la productividad y el gran capital no se va afectado ni por las decisiones normativas ni mucho menos por los intereses de grupos que puedan generar daños a sus ganancias e inversiones, en este sentido, las políticas públicas han logrado cumplir con este mandato, al ser garantistas de manera diferenciada a las necesidades de grupos y sujetos históricamente excluidos como las mujeres, las personas LGBTI, la niñez, la discapacidad, entre otros. Colocando en programas y proyectos “cortinas de humo” para ejercicios de inclusión y exclusión que sostengan el modelo económico.

Al respecto, cabe señalar, que esta triada: Estado, Mercado y Políticas Poblacionales ha estado en contradicción con la movilización social y popular que ha buscado que sus reivindicaciones sean atendidas y sus derechos sean realmente garantizados por un enfoque más social y político y no solo respondan a esas dinámicas económicas que sean impuesto para que compita a través de fondos de proyectos condiciones un poco más dignas de vida.

A partir de estas consideraciones, la transversalización del Enfoque de Género en la implementación temprana ha tenido tres grandes tensiones,

la primera frente al carácter y sentido del Enfoque, la segunda sobre su aplicación y la tercera las implicaciones para su realización efectiva. Al respecto, las siguientes líneas desarrollan algunos argumentos:

*Enfoque en disputa:* desde el proceso de negociación política del Acuerdo Final diferentes sectores, especialmente los opositores y contradictores de la paz hicieron explícito sus intereses ante el reconocimiento de la diferencia como principio humano. En esta disputa, las principales tensiones han estado presentes en varios momentos, el primero Plebiscito para refrendar el Acuerdo, donde utilizaron la estrategia internacional de la ultraderecha llamada “ideología de género” que no es más que una tergiversación de los conceptos teóricos y serios que se han construido desde la academia para comprender mejor las relaciones construidas social y culturalmente.

El segundo momento ha sido la Implementación del Acuerdo durante el año 2017 que fue muy problemático dado el desconocimiento del Estado Colombiano para concretar los derechos de las mujeres en normas, instituciones y políticas y a pesar de la presión social son insuficientes las medidas alcanzadas y hoy día la discusión sobre el Plan Nacional de Desarrollo, evidencia si bien el reconocimiento de los derechos de las mujeres, es insuficiente, el alcance de las acciones es limitado y responde al proyecto neo conservador y regresivo que pretende imponer este gobierno.

En la siguiente tabla se sintetizan las principales tensiones:

**Tabla 3. Momentos y tensiones del enfoque de género**

Momento del Acuerdo	Tensiones
Refrendación del Acuerdo de Paz	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Colocar en condición de vulnerabilidad a la población LGBTI</li> <li>· Énfasis en la igualdad de oportunidades y no en la equidad de género-implicaciones en la garantía de derechos</li> <li>· Posicionamiento de la “ideología de género” como contra argumentonpara el Acuerdo Final</li> <li>· Eliminación de expresiones “diversidad sexual” “identidad de género”, “orientación sexual” para salvaguardar el enfoque feminista como</li> </ul>
Implementación temprana	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El concepto de participación equitativa no aclara ni concreta en principio de paridad</li> <li>· No hay claridad en la transversalidad del enfoque de género y su interseccionalidad en toda la rama del poder público: ejecutivo, legislativo ni menos en el judicial</li> <li>· No menciona de manera explícita la justicia de género como categoría diferencial de la justicia especial</li> </ul>

<p>Creación y puesta en marcha de la JEP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· No hay medidas diferenciadas para las mujeres de excombatientes no solo como parecientes sino como víctimas</li> <li>· Investigación de todos los casos de la población desde los impactos diferenciales falta de claridad frente a la población LGBTI</li> <li>· Limitar a las violencias sexuales y no basadas en género</li> <li>· Hay subregistro de la información en materia de género</li> <li>· Falta un análisis diferencial de las discriminaciones y no son claras las medidas restaurativas</li> </ul>
--	---

**Fuente:** elaboración propia.

Invisibilidad y estigmatización frente al ejercicio pleno de los derechos de la población LGBTI: los derechos de las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas han estado en permanente disputa en la sociedad para su reconocimiento, pasa por debates morales, religiosos, culturales y político que no permiten concretar acciones para eliminar la discriminación y esto es explícito en el incumplimiento hasta la fecha de las medidas previstas en el Acuerdo de Paz.

Justicia de género una disputa para el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición: la justicia de género brinda herramientas para eliminar las múltiples discriminaciones, barreras y violencias que viven las mujeres para acceder al sistema de justicia, sin embargo, no ha logrado avanzar de manera clara en el Estado Colombiano por los temores sociales y políticos a que las mujeres ejerzan plenas sus derechos. Esta justicia implica ser integral para reconocer y realizar medidas afirmativas para la garantía efectiva de la no repetición y la consolidación de la paz estable y duradera teniendo una lectura crítica de la paz, la memoria, la verdad, la justicia social como elementos estructurantes de un Acuerdo Político que tiene como fin una sociedad más equitativa, unas relaciones de poder más democráticas. Adicional, esta justicia al no estar expresa en todo el sistema limita la comprensión amplia del enfoque restaurativo para las mujeres y población LGBTI.

En la tabla 3 se encuentran unos componentes para análisis que deben ser tenidas en cuenta frente a la tensión que se muestra entre medidas para las mujeres y el no contar de manera expresa con la justicia de género en todo el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición:

**Tabla 4. Justicia de género: feminismo aplicado a las ciencias jurídicas**

Punto de vista	Justicia de género: feminismo aplicado a las ciencias jurídicas	
	Judicial	Extrajudicial
Ámbitos/ dimensiones		
Normativo	Normas que crean la JEP y la fundamentan	Normas que crean la Comisión de la Verdad, ley de Víctimas, Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas
Político	Sentidos y alcances del enfoque de género en la JEP	Sentidos y alcances del enfoque de género en la comisión de la verdad, Unidad de Personas dadas por desaparecidas, Reparaciones.
Socio-cultural	Imaginarios, discursos y prácticas de los operadores de justicia	Prácticas y acciones para la verdad, la justicia, la no repetición y la reconciliación

**Fuente:** Elaboración propia- ST

De manera que el Enfoque de Género en la implementación no solo ha tenido tensiones frente a como los que legislan y hacen la política pública desconocen y distorsionan las medidas previstas sobre este mismo, sino que se amplía la dificultad al momento de su realización efectiva, por ejemplo<sup>34</sup>, para el año 2017, se emitieron 97 normas: 6 actos legislativo; 6 leyes; 36 Decretos Ley y 49 Decretos Ordinarios, de cuyo total 16 de estas normas no aplican dado el objeto de su contenido. De las 81 normas restantes el Equipo de Género analizó 57 de ellas, las cuales se exponen por cada punto temático:

1. Reforma rural integral: de 12 normas analizadas, 4 incorporaron el enfoque.
2. Participación Política y apertura democrática: de 4 normas analizadas, e incorporaron el enfoque.
3. Fin del Conflicto: de 19 normas analizadas, 9 normas incorporaron el enfoque.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas: de 4 normas analizadas, 3 incorporaron el enfoque.
5. Víctimas: de 20 normas analizadas, 6 normas incorporaron el enfoque.
6. Implementación, verificación y refrendación: de 9 normas analizadas, 2 incorporaron el enfoque.

Asimismo, algunas medidas de política pública que contienen medidas específicas para las mujeres y el enfoque de género

<sup>34</sup> Información tomada de Equipo de Género Componente FARC- CSIVI- Resumen ejecutivo Implementación Temprana del Acuerdo Final de Paz- Enfoque de Género- Año 2017- 2018 (primer semestre)

- Plan Marco de Implementación- 51 indicadores, 10 estrategias, acciones por punto
- CONPES 3932 lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial
- CONPES 3931 Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC- EP
- Estrategia integral de reincorporación- Lineamiento técnico para la Mesa de Género
- Programa Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET- metodología elaborada por la ART para la participación de las mujeres
- Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito – PNIS- no tiene mayores desarrollos en materia del enfoque
- Planes de ordenamiento social de la propiedad
- 16 planes nacionales de la Reforma Rural Integral
- Instalación y puesta en marcha del componente de acompañamiento internacional para el enfoque de género

A pesar de este importante avance, la realización efectiva de estas acciones se ve sujeta a las maneras como los tomadores de decisión entiende su aplicación, lo cual ha conllevado a no tener claridad en programas, planes, proyectos, definición de indicadores, metas y presupuestos.

## **DESAFÍOS Y RETOS PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN**

Como se ha mencionado a lo largo del documento la incorporación de medidas específicas para las mujeres y la población LGBTI y la transversalización del enfoque de género en los diferentes instrumentos normativos, institucionales y políticos para la implementación del Acuerdo Final es uno de los retos más significativos y necesarios, que implica avanzar de perspectivas asistencialistas y neutras hacia espacios concretos y oportunos para la garantía de sus derechos.

Esto implica, el fortalecimiento de los procesos de pedagogía sobre el Acuerdo de paz y el avance en su implementación ya que es un contenido que se ha ceñido a criterios técnicos y gubernamentales y no las agendas y pliegos de petición históricamente luchados por las comunidades y pueblos.

Así mismo, implica reconocer y entender que el enfoque de género es una herramienta para cerrar brechas y desigualdades históricas y no se enmarca en tergiversaciones para afectar la familia y los “buenos principios” como lo han planteado desde la “ideología de género”

Es necesario posibilitar un dialogo con sectores religiosos frente a las concepciones de “ideología de género”. Esto para hacer frente a las tensio-

nes de estos grupos con el enfoque de género para que se logre alcanzar una mejor comprensión de sus implicaciones y avanzar en acuerdos que detengan las obstaculizaciones y desinformaciones que han generado, frente al principio de igualdad consagrado en la Constitución Política de Colombia que merecen las mujeres, la población LGBTI, y en general, las víctimas del conflicto armado colombiano.

Además, es preciso que se aborde de manera integral y amplia el manejo investigativo, de sanciones y de reparaciones frente a las violencias basadas o relacionados con el género. Pues estas no se pueden limitar a las violencias sexuales donde se logre profundizar en estos fenómenos de forma amplia en las salas, acciones restaurativas y sanciones este asunto.

Por último, es importante que tanto quienes hacen seguimiento de manera directa a partir de Instancias como la Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz- CSIVI- como el Consejo Nacional de Reincorporación- CNR- la Instancia Especial de Mujeres, el Instituto Kroc, los notables a través de sus secretarías técnicas CINEP y CERAC, el componente internacional de género- Suecia, ONU Mujeres y la Federación Democrática Internacional de Mujeres-FDIM- logren establecer algunos criterios comunes de seguimiento y análisis para que la información que emitan tengan niveles de cohesión.

## CONCLUSIONES

El Acuerdo de paz al ser un hito histórico para el pueblo colombiano, especialmente para las mujeres y personas LGBTI es una herramienta de lucha para la transformación de las condiciones que llevaron a más de 53 años de conflicto armado y más de 500 años de conflicto social, colonización y opresión. Herramienta que implica apropiación y definición de nuevas formas de pelea donde sean para este caso las mujeres quienes protagonicen la escritura de su propia historia.

Es momento de reconocer en la diferencia, el principio humano, necesario para cuestionar el poder como fuente de dominio y cambiar por ser una potencia transformadora donde todos y todas seamos capaces de construir el país al alcance de nuestras esperanzas.

Es por esto, que la implementación del Acuerdo de Paz y la importante tarea de la transversalización del enfoque de género en este no solo es un asunto técnico para las ramas del poder público cumplan sino el para-

digma que orienta nuevas maneras de diseñar e implementar las políticas públicas desde un sentido más humano.

La paz es la confluencia de múltiples y diversos intereses y para que sea estable y duradera requiere ser permeada por la justicia social, donde se cuente con techo, alimento y dignidad para que los cuerpos y vidas vivan libres de violencias y se garantice la no repetición.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

- Desarrollar medidas del enfoque de género y derechos de las mujeres pendientes del Acuerdo de para ser incorporadas en normas, reglamentación y acciones de políticas de pública, armonizándose con instrumentos existentes como la Política Pública de Mujer y Equidad de Género tanto a nivel nacional como territorial.
- Hacer seguimiento a las medidas incorporadas especialmente en el Plan Marco, Normas y Política Publica de Reincorporación, teniendo criterios comunes entre las instancias que hacen seguimiento.
- Incidir para que en el presupuesto nacional y territorial incorpore medidas para las mujeres y el enfoque de género para la próxima vigencia, así como las diferentes fuentes de financiación del Acuerdo, partiendo de las herramientas previstas en los presupuestos sensibles al género.
- Incorporar las medidas para las mujeres y el enfoque de género en el Plan Nacional de Desarrollo y Planes Territoriales de Desarrollo, como está establecido en el Acto legislativo 01 de 2016 y acto legislativo 04 de 2017.
- Fortalecer la participación de las mujeres y sus agendas para procesos de elección popular en el marco del punto 2 de participación política y apertura democrática.
- Fortalecer espacios de veeduría para la incorporación efectiva del enfoque de género en la institucionalidad territorial

Fortalecer los espacios de formación en clave de pedagogía para la paz y la implementación con enfoque de género, enfoques diferenciales e interseccionalidad.

## REFERENCIAS

- Bach, A. M. (2015). Para una didáctica con perspectiva de género. Buenos Aires: UNSAM EDITA.
- Butler, J. (2006). *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós.
- Butler, J. (2006). *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós.
- Colaizzi, Giuila. (2006). *Género y representación. Posestructuralismo y crisis de la modernidad*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- Equipo de Género Componente FARC- CSIVI- Resumen ejecutivo Implementación Temprana del Acuerdo Final de Paz- Enfoque de Género, Año 2017- 2018 (primer semestre)
- Gobierno Nacional y FARC EP. (2016). Acuerdo Final de Paz. Bogotá.
- Lazzarato, M. (2006). Por una política menor. Acontecimiento y política en las sociedades de control. . Madrid: Traficantes de sueños.
- Lazzarato, M. (2006). Por una política menor: Acontecimiento y política en las sociedades de control. Madrid: traficante de sueños.
- Navarro, P. P. (2008). Del texto al sexo: Judith Butler y la performatividad. Madrid: Egales editorial.
- Pérez, N. L. (2012). Mujeres rurales: Marginadas y luchadoras. En C. d. autores, *Mujeres en el Tercer Milenio* (pp. 31-35). La Habana: Letras urgentes
- REPEM Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe. (2008). ¿Existe un proyecto feminista para la transformación social? Bogotá: UNIFEM.
- Ruiz Silva. Alexander y Prada Londoño Manuel. (2012). La formación de la subjetividad política. Propuestas y recursos para el aula. Buenos Aires: Paidós SAICF.
- Stecher, A. (enero de 2010). El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo. *Discusiones desde América Latina. Universitas Psychologica*, 9, 95.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS**

**DÉFICIT DE GARANTÍAS PARA LÍDERES/AS  
Y DEFENSORES/AS**

**Francisco Taborda Ocampo & Diana Sánchez Lara**

## **RESUMEN**

Este documento rastrea tres procesos de construcción de política pública en derechos humanos en Colombia. El primero de ellos, el intento por construir un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNADDHH) que data de finales de la década de los 90. El segundo es el Proceso Nacional de Garantías surgido en 2009, aún en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, pero que tiene su origen en el congelamiento del proceso anterior (PNADDHH) precisamente por las tensiones entre el movimiento de DDHH y el gobierno nacional. En este sentido, el documento intenta mostrar por qué el proceso Nacional de Garantías es emblemático y ha sido tan prolongado en el tiempo, pues de hecho se encuentra a la espera de que el gobierno actual lo reconozca y active los procedimientos necesarios para su continuidad.

El tercero se refiere al proceso de construcción de lineamientos de política pública en DDHH, que surge durante el primer mandato de Juan Manuel Santos y cuyo resultado se condensa en el documento “De la Violencia a la Sociedad de los Derechos, Propuesta para la Política de derechos humanos en Colombia 2014-2034”, documento de política que ofrece una base importante para las construcciones futuras. Al rastrear estos tres procesos y otros concomitantes o que interpelan en su construcción a los anteriores, los/a autores/a pretenden evidenciar que se trata de procesos de interlo-

cucción y concertación social que han pretendido sentar las bases y desarrollar los dispositivos de políticas públicas consensuadas y construidas colectivamente en Colombia, con el apoyo de la comunidad internacional. El documento también muestra cómo estos procesos se han desarrollado en contextos y coyunturas difíciles y han estado atravesados por diversas crisis. Se muestra al final cómo a pesar de los esfuerzos que se documentan aquí, Colombia aún carece de una política integral de DDHH y de garantías para el ejercicio de defensa de los mismos.

**Palabras clave:** Derechos Humanos; concertación de políticas públicas; diálogo social; garantías para defensores de derechos humanos; rol de la comunidad internacional en construcción de políticas públicas; interlocución política de la sociedad civil.

## INTRODUCCIÓN

Los intentos de construcción de política pública en materia de Derechos Humanos (en adelante DDHH) en Colombia, han sido un ejercicio que data de muchos años –finales de los años 90-, bastante dinámico, pero también caracterizado por vicisitudes y altibajos, dado que, además del Estado y Gobierno colombiano, el movimiento de DDHH ha sido su gran protagonista.

Con la pretensión de construir memoria en torno a dichos procesos de construcción de política y resaltar el papel de la sociedad civil en la búsqueda de llevar al Estado colombiano a diseñar políticas públicas en derechos humanos y en garantías para el ejercicio de defensa de los mismos, el presente documento analiza tres importantes momentos de ese camino, que en su conjunto, dan cuenta de cómo sus avances, retrocesos y congelamientos, han estado determinados por factores como los contextos, el carácter de los gobiernos y las discusiones de fondo entre éstos y el movimiento de DDHH.

El primer momento se puede considerar como el intento de construcción del Plan Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (en adelante PNADDHH) para Colombia que tiene su génesis a finales de la década de los 90, pero con una dinámica más fuerte a principios del 2000. Sin embargo, este proceso que tuvo un decidido apoyo de la comunidad internacional y avances importantes en el diseño de la metodología para la construcción del PNADDHH, se congeló en abril de 2008 durante ocho años y se retomó terminando el segundo mandato de Juan Manuel Santos (2016) en el marco del Acuerdo de Paz con las FARC,

y posteriormente se ha tenido noticia, a la fecha de terminación de este documento, que el gobierno de Iván Duque prometió continuarlo.

Un segundo momento se da con el surgimiento del Proceso Nacional de Garantías en el 2009, aún en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, pero que tiene su origen en el congelamiento del proceso anterior (PNADDHH) precisamente por las tensiones entre el movimiento de DDHH y el gobierno nacional. Este proceso, quizás el más emblemático y prolongado en el tiempo, aún está vigente, pero se encuentra a la espera de que el gobierno de Iván Duque lo reconozca y le de continuidad.

El tercer momento se recoge en el proceso de construcción de lineamientos de política pública en DDHH, que nace en el primer mandato de Juan Manuel Santos y cuyo resultado se condensa en el documento “De la Violencia a la Sociedad de los Derechos, Propuesta para la Política de derechos humanos en Colombia - 2014-2034 -” (Vicepresidencia de la República, 2010), que sin duda es una base clave para las construcciones futuras.

El documento también pretende mostrar que se trata de los tres procesos de interlocución y concertación social más ambiciosos que se han dado en el país entre la sociedad civil y el gobierno (y, en diferentes fases de estos procesos, con participación y mediación de entidades estatales como la Procuraduría General de la Nación, o la Defensoría del Pueblo, entre otras) en la búsqueda de construir en Colombia política pública en derechos humanos y derecho humanitario. Los tres procesos han estado atravesados por contextos difíciles y diversas crisis, derivadas, de un lado, de la estigmatización a la labor de quienes defienden derechos humanos, agudizada durante los dos mandatos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), y de otro, por la carencia de las garantías básicas para que las personas defensoras de DDHH puedan adelantar su labor sin correr riesgos, especialmente en los territorios de alta conflictividad. No obstante estos esfuerzos, el país carece aún de una política integral de DDHH y de garantías para el ejercicio de defensa de los mismos.

Dado que los intentos por la construcción de esas políticas aún están vigentes, el documento cierra con elementos del momento actual, caracterizado por la persistencia del señalado déficit de garantías para personas defensoras de derechos humanos, en un marco de política que ha puesto el énfasis en la protección física y ha subestimado una investigación plena acerca del carácter sistemático de las violaciones contra personas defensoras de derechos humanos, mediante la cual se pueda llegar a las causas más profundas y actores involucrados, de tal forma que se puedan delinear acciones estructurales contundentes que posibiliten el juzgamiento de todos los responsables

involucrados y eviten la repetición de los hechos victimizantes, desmontando estructuras criminales de poder organizado y fomentando una cultura de respeto a la labor de los líderes y lideresas sociales.

Aunque metodológicamente y por razones de claridad en la exposición es conveniente presentar por separado los aspectos centrales de los procesos aquí documentados, no fue posible en todo caso escindirlos totalmente, pues se trata de procesos que en algunos casos derivaron unos de otros, y en otros se superpusieron en el tiempo.

Adicionalmente, se resaltan las recomendaciones formuladas desde 1997 por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), relacionadas con el PNADDHH y con el tema de garantías para defensores de derechos humanos, pues aunque el Proceso Nacional de Garantías, formalmente data del 2009, la preocupación de Naciones Unidas al respecto se expresó hace veinte años en el primer informe de la OACNUDH, en donde se expresaba:

La Alta Comisionada recomienda a las autoridades colombianas que hagan efectivo el reconocimiento del derecho de los defensores de los derechos humanos a desarrollar sus actividades sin injerencias ni impedimentos ilegítimos, y en condiciones de plena seguridad para su vida, su integridad y su libertad. Las insta, igualmente, a garantizar eficazmente el goce de los derechos políticos, de la libertad de pensamiento y de expresión y de la libertad sindical, previniendo y reprimiendo la ejecución de actos ilegales o arbitrarios contra las personas que los ejercen (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1998).

## **ANTECEDENTES Y REFERENTES DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS**

*a) De las obligaciones de los Estados en el cumplimiento eficaz de los derechos humanos como fundamento de los planes de acción:*

Los planes nacionales de acción constituyen un mecanismo privilegiado para concretar las obligaciones de los estados en materia de respeto y garantía de los derechos humanos. Dado que involucran tanto derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales (DESC), buscan convertirse en políticas de amplio espectro y de larga duración para que los estados realicen eficazmente los derechos consagrados en los diferentes instrumentos internacionales que han ratificado. Como medio para cumplir con dichas obligaciones, los planes constituyen una herramienta

de carácter estructural, en la medida que atienden al carácter interdependiente, integral, indivisible y universal de los derechos humanos (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993). Si el fundamento de dichos planes son las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos, conviene entonces detenerse un poco en el carácter de dichas obligaciones, según se trate de derechos civiles y políticos o de DESC.

En el sistema interamericano por ejemplo, autores como (Medina y Nash, 2007) señalan que el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos da cuenta de dos tipos distintos de obligaciones de los estados respecto del cumplimiento de los derechos humanos. El primero de ellos se refiere justamente a las obligaciones de respeto, las cuales tienen que ver con los límites que los propios estados se imponen para no interferir o vulnerar la esfera jurídica de derechos de sus asociados. Se trata, en cierto sentido, de la concepción clásica según la cual, la dimensión de respeto impone a los estados obligaciones negativas (de abstención), que limitan la acción de los mismos con el criterio de no propiciar injerencias indebidas o arbitrarias en los derechos de los asociados, ni vulneraciones de ninguna naturaleza. Significa un freno a la acción de los estados, cuando dicha acción pueda ir enderezada a generar violaciones a los derechos humanos.

El segundo tipo de obligación, es decir, el deber de garantía, alude a obligaciones positivas, o sea a medidas que deben adoptar los estados para realizar los derechos de las personas. Ya no se trata entonces de abstenciones sino de acciones encaminadas a efectivizar el goce de los derechos humanos.

Por su parte, Gaitán (2005) recuerda que “El PIDCP<sup>35</sup> establece, en su artículo 2, que cada uno de los Estados Parte en el Pacto se compromete a **respetar y a garantizar**, a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Cada Estado Parte se compromete, además, a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas de otro carácter”<sup>36</sup> (Resaltado dentro del texto original).

---

<sup>35</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>36</sup> Sobre el tema, ver especialmente la introducción del primer volumen, en la cual se presenta una caracterización general sobre el carácter, alcance y contenido de las obligaciones. En los

Con relación a las obligaciones de los estados respecto del cumplimiento de los DESC, autores como Espejo (2009) establecen que respecto de estos derechos, la normativa internacional de los derechos humanos consagra obligaciones específicas, que pueden presentarse resumidamente del siguiente modo: a) obligaciones que se relacionan con cada derecho, respecto del cual el Estado tiene varios deberes al tiempo: respetarlo, promoverlo, protegerlo y satisfacerlo. b) Obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los tratados que le dan soporte a los derechos y, c) Obligaciones “procedimentales”, vinculadas con la supervisión que los diferentes sistemas realizan a las condiciones de cumplimiento de los derechos.

Dentro de las obligaciones generales de respetar, proteger y cumplir, según el Comité DESC estarían la de no interferir en el disfrute y no discriminar respecto del uso o goce del derecho y por las razones anotadas en el texto de los pactos en que se encuentra estipulada esta cláusula. Respecto de la obligación de proteger, el cometido de esta obligación está enderezado a evitar vulneraciones que terceras personas, empresas o entidades independientes puedan hacer a los DESC y a la obligación de que si se produce la vulneración se tomen medidas pertinentes para una reparación que respete los estándares nacionales y en algunos casos internacionales.

Las mencionadas obligaciones generales se subdividen a su vez en obligaciones inmediatas y obligaciones progresivas. Las primeras tienen que ver con la *utilización del máximo de los recursos disponibles, el respeto del contenido mínimo o esencial y la obligación de no discriminar*. En las primeras, es decir aquellas referidas a la *utilización del máximo de los recursos disponibles*, el autor explica que no sólo se trata del gasto público social, sino de un conjunto importante de recursos: naturales, financieros, humanos, tecnológicos, entre otros. En el segundo caso, vale decir, las que se refieren al respeto del contenido esencial de los derechos, tienen que ver con aquella parte nuclear del derecho, sin la cual éste pierde su razón de ser como derecho humano. La obligación de no discriminar exige a los Estados no excluir del disfrute de los derechos sociales a ningún asociado por los factores mencionados arriba, es decir, por razones de sexo, raza, color, idioma, religión, origen nacional, opinión política o de otra índole, o cualquier otra condición social.

Una conclusión preliminar que se deriva de lo dicho atrás es que los planes nacionales de acción en derechos humanos, al dar cuenta de diferentes tipos de derechos, concebidos sin embargo en su integralidad, deben así

---

capítulos correspondientes a cada uno de los derechos estudiados en los dos volúmenes que componen la obra de Gaitán, se presenta una caracterización detallada de las obligaciones relacionadas con cada derecho.

mismo dar cuenta de los distintos tipos de obligaciones que se han bosquejado anteriormente.

Una vez realizada la caracterización breve de las obligaciones, se procederá a examinar la consagración de los planes de acción, con el objetivo de precisar su origen

*b) Consagración de los planes nacionales de acción:*

Como se advierte en casi todos los documentos que hacen una descripción de la génesis de los planes nacionales de acción, su origen se remonta a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, la cual, a través de la que se conoce como Declaración y Programa de acción de Viena, expresó:

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y la protección de los derechos humanos (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, Parte II, párr. 71)<sup>37</sup>.

Suele llamarse la atención sobre el párrafo anteriormente transcrito, sin embargo, el párr. 69 de la misma declaración (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993) es esclarecedor en la medida en que al expresar la necesidad del establecimiento de un programa global de apoyo a los Estados con el fin de promover y proteger los derechos humanos, se contextualiza la forma en que la Conferencia Mundial concibe dicho Programa:

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda encarecidamente que se establezca un programa global en el marco de las Naciones Unidas a fin de ayudar a los Estados en la tarea de elaborar y reforzar estructuras nacionales adecuadas que tengan un impacto directo en la observancia general de los derechos humanos y el imperio de la ley. Ese programa, que ha de ser coordinado por el Centro de Derechos Humanos, deberá proporcionar, previa solicitud del gobierno interesado, la asistencia técnica y financiera necesaria para proyectos nacionales sobre reforma de las instituciones penales y

<sup>37</sup> Este párrafo es citado continuamente en los diferentes documentos que dan cuenta del origen de la idea de elaborar planes nacionales de acción en derechos humanos. Ver, entre otros: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto de Estudios Sociales y Culturales- PENSAR-, 2008, 19. Recomendaciones para un sistema de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia. Madrid, Cuatrocientas S.A. Documento elaborado con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID-.

Otro documento importante para la descripción del proceso de construcción del PNADDHH, en el que también se hace referencia al antecedente de la Conferencia Mundial de Viena, es titulado "Qué es un Plan de acción en derechos humanos y derecho humanitario?", 2014, editado por la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, la Alianza de organizaciones sociales y afines, la Plataforma Colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz.

correccionales, formación y capacitación de abogados, jueces y personal de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y cualquier otra esfera de actividad que guarde relación con el imperio de la ley. Como parte de ese programa también se deberá facilitar a los Estados la asistencia necesaria para la ejecución de planes de acción destinados a promover y proteger los derechos humanos (subrayado fuera del texto original).

Conviene aclarar que desde la Declaración y Programa de Acción de Viena, las alusiones a programas nacionales de acción en derechos humanos están inescindiblemente ligadas a las que hace la misma Declaración, en relación con las instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos. Sobre la labor de dichas instituciones, puede destacarse, entre otros, el párrafo 36 de la Declaración (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993):

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide que se creen o refuercen instituciones nacionales, teniendo en cuenta los "Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales" y reconociendo que cada Estado tiene derecho a elegir el marco que mejor se adapte a sus necesidades nacionales específicas.

Otro aspecto importante, de gran pertinencia en la relación que se ha pretendido destacar entre el deber de promover los derechos humanos a cargo de los Estados y el correlativo derecho de las personas a promover y buscar la protección de dichos derechos, tiene que ver con la claridad que hace la misma Declaración sobre la colaboración y apoyo recíproco de las organizaciones sociales, resaltando, eso sí, la independencia de estas últimas y el deber de protección de los Estados a su labor. El párrafo que se transcribirá a continuación refrenda la relación entre labores de promoción y protección (como las que pretendan adelantarse en el marco de los planes nacionales de acción) y la legitimidad y el deber de protección y respeto por parte de los Estados, de la labor de los defensores de derechos humanos, así como la necesidad de brindar garantías a su gestión:

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importante función que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la promoción de todos los derechos humanos y en las actividades humanitarias a nivel nacional, regional e internacional. La Conferencia aprecia la contribución de esas organizaciones a la tarea de acrecentar el interés público en las cuestiones de derechos humanos, a las actividades de enseñanza, capacitación e investigación en ese campo y a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si bien reconoce que la responsabilidad primor-

dial por lo que respecta a la adopción de normas corresponde a los Estados, la Conferencia también aprecia la contribución que las organizaciones no gubernamentales aportan a ese proceso. A este respecto, la Conferencia subraya la importancia de que prosigan el diálogo y la cooperación entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales y los miembros de esas organizaciones que tienen una genuina participación en la esfera de los derechos humanos deben disfrutar de los derechos y las libertades reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y de la protección de las leyes nacionales. Esos derechos y libertades no pueden ejercerse en forma contraria a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Las organizaciones no gubernamentales deben ser dueñas de realizar sus actividades de derechos humanos sin injerencias, en el marco de la legislación nacional y de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, párr. 38).

Finalmente, es conveniente citar en este breve repaso sobre el origen internacional de los planes de acción, los que, a juicio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), constituyen los elementos sobre los que debería versar la asesoría del Centro de Derechos Humanos a los Estados que pretendan poner en marcha planes nacionales de acción:

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya la necesidad de reforzar los servicios de asesoramiento y asistencia técnica que presta el Centro de Derechos Humanos. El Centro debe poner a disposición de los Estados que la soliciten asistencia sobre cuestiones concretas de derechos humanos, incluida la preparación de informes con arreglo a los tratados de derechos humanos y la aplicación de planes coherentes e integrales de acción para la promoción y protección de los derechos humanos. Serán elementos de estos programas el fortalecimiento de las instituciones de defensa de los derechos humanos y de la democracia, la protección jurídica de los derechos humanos, la capacitación de funcionarios y otras personas y una amplia educación e información con el fin de promover el respeto de los derechos humanos (Ibid., párr. 68).

De otro lado, en cuanto al componente de diagnóstico, en el ámbito regional andino se han destacado algunos parámetros de adecuación de los planes nacionales de acción a la situación de cada país, particularmente en un taller sobre elaboración de planes de acción (Conclusiones del Taller Subregional sobre la elaboración de Planes Nacionales de Acción de Derechos Humanos en la Región Andina, 2001). En las conclusiones de dicho taller, se expresaba con claridad, de qué forma los planes deberían obedecer a los contextos nacionales en que se producían:

Los participantes reconocieron que el proceso de desarrollo y realización de un plan nacional de acción de derechos humanos varía inevitablemente de país a país y **debe adaptarse al contexto nacional de derechos humanos**. (Resaltado fuera del texto original).

Al precisar los objetivos de los planes de acción, el mencionado Taller Subregional, destacó que se debe:

Asegurar que la problemática de los derechos humanos se encuentre dentro de los primeros puntos de la agenda de discusión de los procesos de planificación nacional, regional y local y que la definición de los distintos planes responda a procesos participativos y pluralistas.

En la descripción de un modelo de estructura que se encargue de impulsar las diversas fases de construcción de un plan de acción, se concluyó que una de las instancias que podrían crearse es un *comité nacional de coordinación*, el cual, tendría entre sus tareas, entre otras, las siguientes:

Realizar un diagnóstico para establecer el contexto nacional de derechos humanos; supervisar el análisis del referido diagnóstico; e identificar las prioridades nacionales en materia de derechos humanos.

Por último, al considerar un elemento importante de la cobertura de dicho diagnóstico, el Taller subregional concluyó:

El diagnóstico más arriba mencionado debe cubrir el contexto de los derechos humanos y las capacidades de las instituciones nacionales para promover y proteger los derechos humanos.

Como puede observarse, el evento mencionado, como escenario auspiciado por el ACNUDH, se ocupó de brindar pautas concretas sobre la necesaria pertinencia de los planes de acción y la necesidad de que sean construidos tomando en cuenta los contextos nacionales, particularmente que se adecuen a la problemática en derechos humanos propia de cada país donde se proponga la construcción de un plan de acción.

## **PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS (PNADDHH) PARA COLOMBIA**

Aunque el propósito del presente acápite no es hacer un recuento exhaustivo de antecedentes del proceso de construcción de un plan de acción en derechos humanos, conviene sin embargo rastrear algunos elementos que permitan mostrar notas significativas en el proceso de gestación de la idea de un PNADDHH en Colombia, y que ofrezcan elementos de contexto para comprender los ciclos de política y sus causalidades en los diferentes mandatos presidenciales.

**a) *Gobiernos de Ernesto Samper Pizano y Andrés Pastrana Arango:***

En noviembre de 1996, mientras transcurría el mandato del Presidente Ernesto Samper Pizano, se firmó un acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la República de Colombia, tendiente a establecer en nuestro país una oficina del Alto Comisionado (Naciones Unidas, 1996).

En abril de 1997 se instaló dicha oficina con varios propósitos, entre otros, el de hacer seguimiento en el país a la situación de derechos humanos y de derecho humanitario, formular recomendaciones sobre dicha situación en el marco de informes anuales o temáticos, y asesorar al gobierno y a diferentes entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil, en materia de políticas y programas para mejorar la situación de derechos humanos.

Desde sus primeros informes, en los años 1998 y 1999, la OACNUDH había recomendado al Gobierno la adopción de un plan nacional de acción en derechos humanos, como materialización del compromiso asumido en la Conferencia de Viena en 1993. En el informe correspondiente a 1998, se incluía en el capítulo de recomendaciones la siguiente:

La Alta Comisionada insta al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para garantizar el goce pleno y efectivo de los derechos fundamentales de toda la población de Colombia, a través de la definición de políticas integrales, la identificación de ámbitos prioritarios, la asignación de recursos suficientes y la adopción de todas las medidas apropiadas y eficaces que sean necesarias. En este sentido, la Alta Comisionada recomienda la adopción de un plan de acción para los derechos humanos que sienta las bases para una real y efectiva promoción y protección de los derechos humanos (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1999, Recomendación No. 1, párr.165)

Como parte de los esfuerzos para lograr dicho propósito, el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana creó mediante el decreto 321 de 2000 la “Comisión Intersectorial Permanente para la coordinación y seguimiento de la Política Nacional en materia de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario”, presidida por el Vicepresidente de la República e integrada por los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Trabajo, y por el Alto Comisionado para la Paz. El decreto previó que dicha comisión tendría “un carácter estatal cuando sea necesario, y para este efecto se convocará a las reuniones al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo”<sup>38</sup>. Dentro de las funciones asignadas a dicha Comisión figuraban la de “Orientar, impulsar y coordinar la realización del Plan Nacional de Acción de Dere-

<sup>38</sup> Decreto 321 de 2000., art. 1, Parágrafo 1.

chos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, adoptando las medidas necesarias para su puesta en marcha, mediante mecanismos de concertación y con base en los principios de descentralización, autogestión y participación” (énfasis añadido), y la de “Integrar y articular los diferentes planes, programas, acciones e iniciativas del Estado para la promoción, protección, defensa y garantía de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario, en orden a adelantar una política integral, coherente y participativa.”<sup>39</sup>. Allí se plasmaba una voluntad clara por dar los pasos necesarios dirigidos a la concreción del compromiso estatal sobre elaboración de un plan de acción.

En aplicación de dicho decreto y gracias a un convenio de cooperación técnica suscrito entre la Vicepresidencia de la República y la OACNUDH, entre marzo y junio del año 2000, se realizaron diversas consultas con sectores del Gobierno, el Estado y la sociedad civil tendientes “a proponer una metodología, conceptos y ejes temáticos para la puesta en marcha de una segunda etapa de diseño del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para Colombia” (Botero, 2000). Así mismo se realizaron diversas actividades tendientes a “identificar y sistematizar las principales experiencias de trabajo concertado entre el Estado y las organizaciones de derechos humanos y movimientos sociales y políticos, así como identificar los avances, dificultades y logros en el desarrollo de esas experiencias” (Botero, 2000).

Durante la misma administración, en el año 2001, se profirió el decreto 127, en cuyo artículo 13 se creaba el “Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario”, y se establecía que una de sus funciones era: “...j) Participar en las reuniones y tareas de la Comisión Gubernamental para los Derechos Humanos y hacer seguimiento al Plan Nacional de Acción en la materia”<sup>40</sup>.

Al final del Gobierno de Andrés Pastrana y después de las diversas exploraciones que se han venido mencionando, persistía la idea de lograr un plan ampliamente concertado y fruto de un ejercicio de participación democrática de los más diversos sectores sociales, gubernamentales y estatales. Así se expresaba en otro informe de consultoría de la época (De Roux, 2002):

De acuerdo con las prescripciones y recomendaciones internacionales, el Plan Nacional de Acción de que se trata debe ser el resultado de un proceso de

<sup>39</sup> Decreto 321 de 2000, art. 2, nums. 2 y 6.

<sup>40</sup> Decreto 127 de 2001 (enero 19).

concertación entre el Estado y la sociedad civil en el que intervengan, en particular, las organizaciones no gubernamentales de DDHH.

Ello significa que el Plan no puede concebirse como una *operacionalización*, mediante la determinación de estrategias, programas y proyectos, de las políticas de DDHH definidas, de manera unilateral, por el Gobierno. Si bien éste puede dotarse, como ya se dijo, de una política sobre la materia, y diseñar las estrategias, los programas y proyectos necesarios para llevarla a la práctica, debe tener en cuenta que el Plan Nacional de Acción es otra cosa, es una construcción concertada entre el Estado y la sociedad.

La idea de un PNADDHH, quedó finalmente articulada en la *Política de promoción respeto y garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación al Derecho internacional Humanitario (1998-2002)* del Gobierno Pastrana, “como un instrumento que permitirá hacer viables los mecanismos destinados a hacer efectivos tales derechos” (Botero, 2000). Sin embargo, a pesar de las exploraciones y esfuerzos mencionados, en dicho mandato presidencial tampoco llegó a concretarse un plan de acción en derechos humanos.

#### **a) La administración Uribe:**

Desde su primer mandato, el gobierno del Presidente Uribe incorporó en el Plan de Desarrollo 2002-2006, como uno de sus objetivos, el diseño de un Plan de Acción, lo cual fue retomado en el Plan de Desarrollo 2006-2010 (Plan Nacional de Acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario (PNA). Resumen proceso de elaboración y concertación, s. f.).

Para el 2003, el PNADDHH era nuevamente reclamado en Colombia por la comunidad internacional, que exhortó al Estado a que comenzara a diseñarlo. Así lo sostuvo en su momento (Turk, 2005), asistente del Secretario General de las Naciones Unidas para asuntos políticos:

La discusión anual en la Comisión (de Derechos Humanos) ofrece la oportunidad de considerar la situación de derechos humanos en el país, así como las recomendaciones del Alto Comisionado, las cuales las autoridades se han comprometido a implementar, según lo señalado en la Declaración de Londres. Una de las recomendaciones es el establecimiento de un Plan Nacional de Acción sobre los Derechos Humanos. Acogemos la intención del Gobierno, junto con la sociedad civil de delinear tal plan durante este año y esperamos que se logren resultados en este contexto.

El contexto en el que durante la primera administración Uribe, se dio la discusión e intentos de concertación de un plan nacional de acción en derechos humanos está relacionado con una idea que tomó fuerza justamente por la expectativa de las embajadas de los países pertenecientes al proceso de cooperación conocido como Londres-Cartagena-Bogotá<sup>41</sup>, que desde su

<sup>41</sup> Se le conoce como proceso Londres-Cartagena-Bogotá, promovido por el G24 o Grupo de

primera Conferencia Internacional sobre Colombia, realizada en Londres en el año 2003, comenzaron a apoyar la idea de un plan nacional de acción para Colombia, dado que una de sus tres líneas de trabajo estratégicas para nuestro país era justamente los derechos humanos.

El contexto anterior fue sin embargo pugnaz, dado que en dicha coyuntura, comenzaba el primer mandato del presidente Uribe, el cual se había posesionado el 7 de agosto de 2002 y desde su inicio impulsó políticas que consideró centrales en su gobierno, como la de seguridad democrática, las cuales despertaban profundas reservas entre las organizaciones de derechos humanos, dados los métodos con que se implementaban, los cuales en varios casos comprendían las llamadas “capturas masivas”, allanamientos realizados en circunstancias confusas con visos de ilegalidad, o pago de recompensas a delatores encapuchados, entre otras. Dicho Gobierno, como del actual mandatario colombiano, había impulsado ante la Cooperación Internacional y ante la opinión pública nacional la idea de que en Colombia no había conflicto armado.

En el informe del ACNUDH presentado a comienzos de 2003 (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003), se señalaba:

Algunos procedimientos desarrollados en el marco de las políticas de seguridad, como allanamientos y capturas, tuvieron como consecuencia la muerte de civiles atribuida a la acción directa de la fuerza pública. Estas conductas fueron registradas principalmente en el operativo Orión, en octubre, en la Comuna 13 de Medellín, con un saldo de tres muertos civiles. Anteriormente ya se habían registrado nueve muertos civiles en el operativo Mariscal en el mes de mayo, en la misma comuna (Párr. 4).

Más adelante anotaba:

Durante los últimos meses de 2002, los derechos a la vida privada y a la inviolabilidad del domicilio se vieron especialmente afectados por los allanamientos

---

los 24, consistente en un esfuerzo de articulación entre la sociedad civil colombiana, el gobierno nacional y la comunidad internacional (representada en los 24 países miembros de diferentes regiones del mundo como Suramérica, Norteamérica, Europa y representación de Japón), a través del cual se promueve el trabajo en tres ejes: diálogo político, derechos humanos y derecho internacional humanitario, y cooperación, proceso que surgió en las preparaciones de la mesa de donantes en la conferencia de Londres de 2003. Los otros dos hitos importantes de dicho proceso de articulación fueron la II Conferencia Internacional sobre Colombia, realizada en Cartagena en 2005 y posteriormente la III Conferencia realizada en Bogotá en el 2007. El proceso Londres-Cartagena-Bogotá fue fundamental en el desarrollo de la agenda internacional y nacional de derechos humanos en Colombia, pues el eje de trabajo, referido a derechos humanos y derecho humanitario, contemplaba un seguimiento al proceso de construcción del plan de acción en nuestro país, y una revisión conjunta a la implementación de las recomendaciones sobre Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Información obtenida en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

tos y registros practicados con fundamento en el citado Decreto N° 2002. En aplicación de tal decreto, se multiplicaron los allanamientos administrativos en recintos donde no existía una situación de flagrancia ni era inminente la perpetración de una conducta punible (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, párr. 11).

Sobre el polémico tema de las “capturas masivas”, la OACNUDH llamó la atención en su informe, presentado a comienzos de 2004 (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004):

La oficina en Colombia recibió información sobre detenciones, masivas o individuales, practicadas por miembros de la Fuerza Pública, en particular por el Ejército, sin mandamiento judicial previo y fuera de situaciones de flagrancia. En otros casos se cuestionó la actuación de la Fiscalía porque las órdenes de captura se elaboraron una vez realizada la diligencia, o de manera irregular por no identificar previamente a las personas, o estar basadas en informes de inteligencia o meros señalamientos, aun de personas encapuchadas<sup>42a</sup>. En el operativo Estrella VI, en la Comuna 3 de Medellín (Antioquia), en enero, se capturó a 68 personas, de las cuales sólo 6 tenían órdenes de captura. Esta actuación se basó en la aplicación de la noción de “flagrancia en el delito permanente de rebelión”, concepto incompatible con los principios internacionales<sup>43b</sup>. En el caso de 156 personas detenidas en la Operación “Ovejas” (Sucre), en agosto, se denunció la utilización de personas encapuchadas y la elaboración de las órdenes *a posteriori*. Un fiscal ordenó posteriormente la puesta en libertad de esas personas por no encontrar elementos que justifiquen su detención. Se denunció que en la captura de más de 70 personas, en septiembre, por parte de la Fuerza Pública y de la Fiscalía, en Cartagena del Chairá (Caquetá), la mitad de los detenidos no tenían orden de captura y fueron judicializados con información de inteligencia y de la red de cooperantes (Num. 8).

Algunas de las políticas gubernamentales impulsadas por el Gobierno de Uribe en los primeros meses posteriores a su posesión, también incluían la propuesta de reformas legislativas o expedición de decretos al amparo del estado de excepción, tendientes, entre otros propósitos, a atribuir funciones de policía judicial al Ejército. Así por ejemplo, en el informe presentado en el 2003, la OACNUDH (Oficina en Colombia del

<sup>42 a</sup> Estas mismas observaciones fueron hechas por la Procuraduría General de la Nación en sus informes especiales sobre las zonas de rehabilitación y consolidación de Arauca y de SucreBolívar. Véase por ejemplo el capítulo II, punto 7.2 ii) de este último.

<sup>43 b</sup> Según esta noción, por tratarse de un delito permanente, se considera que la persona sindicada de rebelión se encuentra permanentemente en flagrancia, sin exigir la aplicación de requisitos como la actualidad o inmediatez, la identificación o individualización, o la tenencia de elementos incriminatorios.

NOTA: Las presentes citas distinguidas con las letras a y b, corresponden al texto original del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004. Anexo II: Casos representativos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003), incluyó la siguiente recomendación:

El Alto Comisionado solicita al Gobierno y al Congreso de la República que, al adoptar políticas y elaborar normas, presten la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado Parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Les urge a tener en cuenta los principios internacionales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no discriminación cuando adopten y apliquen políticas y medidas relacionadas con la seguridad y el orden público. En especial, los insta a no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculten a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia (párr. 169).

Este contexto no parecía propicio para seguir adelante con el esfuerzo iniciado en administraciones anteriores, de construir un plan nacional de acción en derechos humanos. Sin embargo, la comunidad internacional, diversas organizaciones de la sociedad civil y los llamados del sistema de Naciones Unidas (principalmente de la OACNUDH y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –en adelante sólo PNUD-) formulados al Gobierno, sumados a la voluntad expresada desde el inicio de la primera administración Uribe, posibilitaron la reanudación en Colombia del esfuerzo por construir un plan de esas características.

Para el año 2004, tres plataformas de derechos humanos<sup>44</sup> y el Programa Presidencial de Derechos Humanos, acogiendo la recomendación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos contenida en su séptimo informe, adelantaron reuniones para explorar los procedimientos que permitirían contar con un plan de acción en Colombia, a partir de un borrador propuesto en ese entonces por la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Esta primera etapa cubrió los años 2004 y 2005, y estuvo marcada por interrupciones en el proceso de construcción de reglas para adelantar el proceso<sup>45</sup>, pero significó un avance

<sup>44</sup> Las tres plataformas a las que nos referimos aquí, son: la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU), la Alianza de Organizaciones sociales y afines, y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Dichas plataformas fueron construidas como alianzas de organizaciones no gubernamentales que articulan intereses en la promoción y defensa de derechos, atendiendo a sus experiencias de trabajo en materia de derechos civiles y políticos, y de derechos económicos, sociales y culturales, o de reivindicaciones sociales históricas. En dichas alianzas también participan diferentes sectores como el movimiento comunal, el movimiento de víctimas, representantes de los consejos de planeación, movimientos sociales como el indígena y el de los afrodescendientes, y organizaciones de mujeres que trabajan en diferentes ámbitos relacionados con la inclusión de la perspectiva de género en los derechos humanos y el derecho humanitario, entre otros.

<sup>45</sup> Así lo recuerdan las plataformas de derechos humanos mencionadas: “En general, este

importante en la medida en que esbozó pautas de acercamiento entre diferentes sectores de la sociedad civil y del Estado para iniciar la construcción de un proceso que permitiera sacar adelante un plan de acción.

Durante el 2006 se dio forma a una estructura y a una metodología de trabajo, lo cual permitió bosquejar mejor el proceso de construcción del PNA, y se definió una Instancia de Coordinación (IC)<sup>46</sup>, hito importante en el desarrollo del proceso, pues constituyó un espacio de articulación e impulso. La IC fue conformada por representantes de varias plataformas de derechos humanos, representantes del Estado y de diversos sectores sociales, con el apoyo (a nivel de Secretaría Técnica) del PNUD, y el acompañamiento de la comunidad internacional. A través de dicha instancia se definieron 5 ejes de trabajo<sup>47</sup> sobre los cuales versaría posteriormente la propuesta estatal para la elaboración del plan.

En la elaboración de lo que se ha llamado “propuesta de insumo estatal”, las entidades se organizaron en mesas interinstitucionales para desarrollar discusiones y avanzar en la construcción del documento correspondiente a cada uno de los cinco ejes mencionados. Dichas mesas recibieron el apoyo de expertos independientes, y contaron con el acompañamiento de un *par* delegado por otras entidades estatales involucradas. Los expertos canalizaron el apoyo logístico y conceptual de diversas entidades, en el marco del trabajo interinstitucional de las mesas. El objetivo ulterior de la “propuesta de insumo estatal” sería, como su nombre lo indica, servir como documento aportado por el Estado, una vez se inicie el proceso de concertación del PNADDHH, entendiéndose sin embargo que las plataformas, u otros actores del proceso de construcción, pueden también proponer, desde sus distintas perspectivas, documentos para la discusión y construcción del Plan.

---

proceso inicial de concertación del Plan (de Acción de Derechos Humanos) transitó por tres etapas: i) discusión general del borrador, aprobado por el Grupo técnico de la Comisión intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; ii) congelamiento por más de un año por parte del Gobierno, del proceso inicial de concertación; y iii) reactivación, como consecuencia de la intervención del Gobierno de Suecia y el Gobierno de España, que incluyó a los otros siete sectores del Consenso de la sociedad civil, Secretariado Nacional de Pastoral Social, Confederación Colombiana de ONG’s, Federación de Municipios, Consejo Gremial Nacional, Fundación Restrepo Barco, Consejo Nacional de Planeación”. En: *Qué es un Plan de acción en derechos humanos y derecho humanitario?*, 2004.

<sup>46</sup> Instalada formalmente el 26 de septiembre de 2006 por el Vicepresidente de la República.

<sup>47</sup> Los ejes de trabajo para la construcción del PNA acordados entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, fueron: i) Derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad, ii) Lucha contra la discriminación y promoción del respeto a las identidades, iii) Derechos económicos, sociales y culturales, iv) Acceso a la Justicia y lucha contra la impunidad, y v) Cultura y ciudadanía en derechos humanos.

También se revisaron experiencias de otros países en la construcción de planes nacionales, como por ejemplo, las experiencias de México y Perú.

En el 2007 se llevaron a cabo varios eventos en los que el Programa Presidencial de Derechos Humanos siguió propiciando diferentes espacios de construcción de criterios entre un conjunto importante de instituciones estatales. En ese año, la Procuraduría hizo algunas reflexiones sobre las implicaciones de la elaboración de un PNA:

(...) la elaboración del plan nacional de acción en derechos humanos, es una estrategia esencial para la protección efectiva de los derechos humanos en nuestro país; es también la expresión de voluntad del Estado colombiano de dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, en particular la que fue adquirida al suscribir la Declaración en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos... en el sentido de que los Estados propugnarán por elaborar planes de acción en derechos humanos concertados con las organizaciones de la sociedad civil, que una vez diseñados se impondrán como vinculantes ética y jurídicamente<sup>48</sup>.

En relación con la definición de metodologías para avanzar en la construcción del PNADDHH, en el 2007, se registra un grado relativo de avance en el proceso, en la medida en que se consolidó una metodología de trabajo que luego llegaría a ser el reglamento de la instancia de coordinación, aprobada en reunión extraordinaria el 13 de marzo de 2007, y una ruta metodológica de concertación del Plan, que comenzó a discutirse aproximadamente en mayo de ese año y que fue adoptada finalmente por la Instancia de Coordinación el 5 de septiembre de 2007, en reunión extraordinaria. También se dieron discusiones sobre la necesidad de un diagnóstico<sup>49</sup> que fuera la base del Plan, tal como se reclama en los parámetros sobre la etapa de diagnóstico arriba señalados.

La construcción de un diagnóstico constituyó un tema controversial, dadas las características que debería tener dicho diagnóstico según la perspectiva que asumen los actores participantes del proceso. Al respecto, puede afirmarse que hubo un mediano consenso sobre algunas de tales características, por ejemplo, debía tratarse de un diagnóstico de corte situacional, enfocado en los grandes problemas relacionados con los derechos humanos

<sup>48</sup> Intervención del Procurador General de la Nación, en la instalación del Seminario-taller de capacitación a los Procuradores Regionales, Provinciales y Distritales sobre el proceso de formulación concertada del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Mimeo. Bogotá, miércoles 28 de Noviembre de 2007, p. 2.

<sup>49</sup> En relación con la necesidad de contar con un diagnóstico, la sociedad civil y el Estado acordaron contratar un consultor que bajo los parámetros indicados por ambas partes, posibilitara un alto nivel de confianza con el ánimo de poder avanzar con dicha etapa en la construcción de un PNA, y no dejar estancada la discusión en el diagnóstico de la situación de derechos humanos en Colombia, sino poder avanzar hacia las etapas posteriores del proceso.

y puestos en evidencia en los informes anuales de Naciones Unidas, con un espectro de 10 años. Otro de los puntos polémicos en la construcción del PNA fue la definición de un efecto vinculante del Plan y la garantía de que, una vez concertado, se convertiría en una verdadera política de Estado, duradera y sostenible, y no coyuntural de determinado gobierno.

La sociedad civil, por su parte, avanzó en discusiones internas sobre reivindicaciones de los sectores participantes en el proceso, y sobre posturas de las diferentes plataformas acerca de temas controversiales del proceso, como por ejemplo la estructura de dirección y la definición de criterios frente a lo que luego sería la ruta metodológica.

Sin embargo, los últimos meses del año 2007 significaron, también, el inicio de la crisis del proceso, que finalmente derivaría en su suspensión, en abril de 2008. En efecto, la crisis del proceso, a partir de la consulta de algunas de sus actas, puede datar de noviembre de 2007, fecha en la que representantes de la sociedad civil expresaron que tanto el Presidente Uribe, como el Ministro del Interior y de Justicia y el Ministro de Defensa, en diferentes espacios, venían estigmatizando la labor de los defensores de derechos humanos. Así mismo, se denunció el hurto de información en diferentes oficinas de organizaciones participantes del proceso. La inconformidad de los representantes de la sociedad civil se consigna de la siguiente manera en el acta respectiva:

Representantes de la sociedad civil manifestaron preocupaciones por las garantías de seguridad para los integrantes de la IC y los participantes en el proceso de concertación. Se pronunciaron en contra de los pronunciamientos recientes del Presidente de la República en el sentido de señalar a organizaciones de DDHH, por la supuesta manipulación de cifras sobre civiles muertos en el conflicto, para favorecer a la guerrilla. Estas acusaciones habían sido reiteradas por el Ministro del Interior y de la Justicia en un seminario internacional en Madrid y por el Ministro de Defensa en el Congreso. Este tipo de señalamientos pone en riesgo las vidas de defensores de DDHH y personas miembros de la IC. Se denunciaron casos de robos de información a la oficina de Reiniciar, y amenazas contra Yolanda Becerra y miembros de la Asociación Campesina del Valle de Cimitarra - ACVC.

Las plataformas de DDHH manifestaron su voluntad y su intención de dialogar y trabajar con el gobierno para lograr resultados, sin embargo esta clase de pronunciamientos por parte de altos oficiales del gobierno aumenta la polarización, dificulta el diálogo y pone en riesgo las personas y organizaciones señaladas, a nivel nacional pero aún más al nivel regional.

Enfatizaron la necesidad de tomar medidas y acordar mecanismos para garantizar la seguridad de los participantes en la concertación del Plan <sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Acta de la reunión de la Instancia de Coordinación, realizada el 15 de noviembre de 2007, p. 2.

Las distintas tensiones que se evidencian a finales de 2007, narradas al final del acápite anterior, permiten afirmar que lo que se conoció posteriormente como el Proceso Nacional de Garantías –PNG-, comenzó a configurarse al interior del proceso de construcción del PNADDHH por la falta de garantías para sus participantes. En otras palabras, el PNG se gestó en las discusiones mismas del PNADDHH, pues, tanto el contexto nacional y territorial eran críticos para la vida de los defensores, como la continua estigmatización del gobierno nacional contra éstos, que no se veían garantías para la participación tanto en el proceso de discusión inicial sobre la construcción del PNADDHH, como en lo que sería posteriormente en sí mismo el proceso de concertación del Plan. Así, se ha podido hacer un rastreo desde las primeras actas en las que el asunto de las garantías va tomando forma hasta alcanzar los niveles de desarrollo actuales.

El tema de garantías va apareciendo en las discusiones de construcción del PNA, aproximadamente desde marzo de 2007. Así por ejemplo, se dejó consignado en una de las actas del proceso, que las plataformas participantes hasta ese momento expresaron su *“interés de discutir el tema de protección y garantías, y la posibilidad de crear una comisión ad hoc para darle seguimiento a este tema”*<sup>51</sup>.

A lo largo del 2007 se hace más evidente el “entrecruzamiento” del proceso PNADDHH con el de garantías. De este modo, en otra de las reuniones de finales de noviembre, se discutió acerca de la preocupación por la falta de garantías para los defensores de derechos humanos en el proceso de construcción, discusión y posterior concertación del PNA, y se enfatizó en lo que en criterio de las plataformas, se traduce en señalamientos indebidos contra la labor de los defensores de derechos humanos (ya reseñados en el capítulo anterior), frente a lo cual *“(...) Se propuso que una salida (a los señalamientos) podría ser una reunión de alto nivel de la IC (Instancia de Coordinación) para que los altos funcionarios del gobierno se pronuncien en favor del proceso. Además se podría usar el mecanismo previsto en artículo 4.6 del reglamento de la IC para crear un Comité Ad Hoc para la elaboración de una estrategia que permite brindar garantías para el proceso de concertación del Plan”*<sup>52</sup>.

De hecho, una de las decisiones adoptadas en la misma reunión de la Instancia de Coordinación mencionada, se refiere a que: *“(...)Se usa el mecanismo previsto en artículo 4.6 del reglamento de la IC y se crea un*

---

<sup>51</sup> Acta de la reunión extraordinaria de la Instancia de Coordinación fechada el 16 de marzo de 2007, p. 2.

<sup>52</sup> Acta de la reunión de la Instancia de Coordinación fechada el 15 de noviembre de 2007, p. 3.

*comité ad hoc que tendrá como tarea elaborar una estrategia que permite brindar garantías para el proceso de concertación del Plan. Se propone que los integrantes de la comisión serán (sic) Alirio Uribe, Jahel Quiroga, Tomas Concha y Rafael Bustamante. La Secretaría Técnica será responsable de citar este comité*<sup>53</sup>. Los dos primeros representantes de las plataformas y los dos últimos del Gobierno Nacional.

Asimismo, en marzo de dicho año diversas organizaciones de derechos humanos denunciaron amenazas contra sus integrantes, formuladas con posterioridad a la marcha del 6 de marzo (promovida por el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, MOVICE, y otras organizaciones y plataformas); amenazas provenientes principalmente de un grupo autodenominado Águilas Negras en rearme y Águilas Negras Bloque Metropolitano de Bogotá. Pese a lo anterior, paralelamente se va avanzando en el proceso de garantías para la participación en el proceso PNADDHH, en la medida en que según el acta de reunión de la Instancia de Coordinación, sucedida en marzo de 2008, se informa que *“el representante del Ministerio del Interior y de Justicia informó que el Comité Ad Hoc de la IC, conformado después de la reunión del 15 de noviembre 2007 para el tema de garantías, se ha reunido y definido la estructura de un documento orientado a adoptar una estrategia de protección y garantías para el desarrollo del proceso de concertación*<sup>54</sup>.

Una de las exigencias fuertes de los participantes en el proceso de concertación es *“un pronunciamiento del Presidente Uribe, respaldando la labor de los defensores de DDHH y rechazando las amenazas. Subrayaron que no pueden participar en la concertación del PNA mientras se presenten esta clase de amenazas. Ponen de presente que la situación es aún más preocupante al nivel regional”*. Al final de la reunión *“se acordó llevar este tema a la reunión de alto nivel para lo cual la Comisión Ejecutiva preparará lo pertinente*<sup>55</sup>.

En igual sentido, en marzo de 2008 tuvo lugar un seminario político de las plataformas de derechos humanos, en el que se exigió un pronunciamiento político del gobierno sobre la legitimidad de la labor de los defensores de derechos humanos, que tuviese igual difusión que la estigmatización que se hacía a su labor por parte no sólo del Presidente sino de varios de los altos funcionarios del gobierno.

<sup>53</sup> Acta...15 de noviembre 2007, p. 3.

<sup>54</sup> Acta de la reunión de la Instancia de Coordinación del 14 de marzo de 2008, p. 2.

<sup>55</sup> Acta de la reunión de la Instancia de Coordinación del 14 de marzo de 2008, pp. 2 y 3.

En una de las últimas reuniones de la Instancia de Coordinación del proceso del PNADDHH, en abril de 2008 antes de su congelamiento, quedó claro que las garantías exigidas por varios de los participantes del nivel nacional y de sus delegados a nivel territorial, no sólo se refieren a la participación en el proceso de construcción y concertación del PNA, sino a garantías generales para adelantar su labor como defensores de derechos humanos. Lo anterior reafirma que el proceso de garantías que se adelanta actualmente, aunque surge en el marco de la discusión del PNADDHH hasta antes de su congelamiento, no se agota allí, sino que abarca las condiciones generales de legitimidad del trabajo de los defensores y defensoras de derechos humanos y las circunstancias en que realizan su labor<sup>56</sup>. Es conveniente citar *in extenso* algunos apartes del acta de la reunión mencionada, pues muestran la manera en que se adelanta la labor de la comisión ad hoc encargada de avanzar en el tema de garantías, y las conclusiones a las que se llegó hasta antes de la suspensión del proceso de PNA en el mismo mes de abril de 2008:

Varios representantes de la sociedad civil a la IC destacaron que el tema de garantías es fundamental para su participación en el proceso de concertación. Dijeron que los pronunciamientos y señalamientos por parte de altos funcionarios del gobierno en contra de los defensores, líderes comunitarios y sectores que participan en el Plan es un estorbo para el proceso. Expresaron su profun-

---

<sup>56</sup> Tal como lo anotó el Ministro del Interior, Fabio Valencia Cossio, en carta dirigida al Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, en la cual señala que el 30 de Abril de 2009 se había dado inicio a un proceso de garantías para defensores de derechos humanos a través de la instalación de Mesa Nacional de Garantías, al cual invitaba a participar al Procurador General. Con dicha carta se adjuntaba la "Propuesta de la Comisión Ejecutiva (creada en desarrollo del proceso de construcción del PNA) sobre el contenido y alcance de Mesas Nacional y territoriales ... de Garantías", documento en el que se definían las características generales del Proceso Nacional de Garantías, entre las que se destacaba la necesidad de realizar audiencias territoriales en por lo menos 14 regiones para la primera etapa del proceso: Bogotá, Santander, Cauca, Nariño, Sucre, Chocó, Putumayo, Risaralda, Arauca, Norte de Santander, Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca y Barrancabermeja. El documento establece los actores nacionales que participarían en la Mesa Nacional y los actores territoriales que participarían en las mesas regionales, entre ellos: organismos de investigación como la Fiscalía, el DAS, la Policía; organismos de control como la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, entidades del nivel ejecutivo como la Gobernación de cada departamento, el alcalde de la capital de departamento y participación de diversos sectores sociales, entre otros. A nivel nacional se previó la participación de varios ministros, los representantes de organismos de control como la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, organismos de investigación como la Fiscalía, el DAS, la Policía. El director del Programa Presidencial de Derechos Humanos, representantes de las plataformas, de los diversos sectores sociales y del consenso Londres-Cartagena-Bogotá, entre otros. El documento también trazaba como objetivo central del proceso, adelantar una interlocución con las organizaciones sociales defensoras de derechos humanos, con el fin de acordar con ellas mecanismos y compromisos tendientes a generar medidas para crear un ambiente propicio en su labor de defensa. Finalmente conviene destacar que el documento también establecía la necesidad de que a través de la instalación de mesas territoriales de garantías se pudiera impulsar y hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos adoptados en las audiencias (Carta del Ministro del Interior, fechada el 18 de mayo de 2009).

da preocupación sobre el rearme, las amenazas y nuevos atentados de grupos paramilitares, en particular las Águilas Negras. En su opinión las acciones de este grupo tienen motivos políticos, no se trata de criminales comunes.

Piensan que, más que medidas técnicas, se requieren medidas políticas que dejen ver un respaldo público del alto gobierno, incluyendo el Presidente de la República, para el proceso de concertación del Plan y el legítimo trabajo de los defensores de DDHH y líderes sociales<sup>57</sup>.

Hay consenso entre los actores participantes del proceso, en que en abril de 2008 se suspendió el proceso del PNA, y ello se confirma con lo anotado en el acta anteriormente mencionada:

Finalmente las plataformas aclararon que no vieron factible seguir en el proceso de concertación hasta que haya tomado lugar la reunión de alto nivel. Esto incluye la Instancia de Coordinación y todos sus Comisiones y Comités. Se acordó dinamizar la Comisión Ad Hoc de Garantías según lo propuesto por parte de la Secretaría Técnica

Más adelante, en las conclusiones de esta reunión, se ratificó la suspensión del proceso, y se establecieron algunos ámbitos de trabajo en los que se podría seguir avanzando:

Se suspenden temporalmente las actividades de concertación del Plan hasta la reunión de Alto Nivel con las siguientes excepciones:

El Comité Ad Hoc de Garantías se dinamiza con un integrante por parte de los sectores y un facilitador de OACNUDH y sigue trabajando sobre el documento estratégico (...)

(...) Se circularán por escrito los informes del Comité de Comunicaciones y el Comité ad Hoc (sic) Jurídico previstos para la reunión de hoy (Énfasis añadido).

Es de aclarar que el comité ad hoc jurídico al que se refiere esta conclusión estaba encargado de proveer una propuesta de instrumento jurídico que otorgara carácter vinculante al PNA tan pronto se adoptara después de su concertación, discusión ésta que, como hemos anotado arriba, sigue sin resolverse ante el congelamiento del proceso que ya alcanza dos años.

A comienzos del 2008, se presentaron hechos que, sumados a las situaciones anteriormente descritas sucedidas en los últimos meses de 2007, aceleran el congelamiento del proceso de construcción del PNA, y por supuesto se rompe la relación entre las plataformas de DDHH y el gobierno nacional. Esta situación, además de dejar suspendida una apuesta importante de construir el principal instrumento nacional para el respeto, defensa y protección de los DDHH, genera un vacío en la tradicional interlocución e impide que se tramiten críticas situaciones en las regiones por la vía del diálogo con altos funcionarios del gobierno.

---

<sup>57</sup> Borrador del acta de reunión de la Instancia de Coordinación fechada el 16 de abril de 2008, pp. 2 y 3.

Luego de varios meses, casi un año, y ante la imperante necesidad de contar con un espacio de diálogo entre las partes, con la mediación de la comunidad internacional, se inicia la exploración para crear ese espacio de diálogo que acerque a las partes y restablezca confianzas, en principio, para continuar con la construcción del PNADDHH. Así nace el Proceso Nacional de Garantías, como condición previa a la continuidad del proceso, y se instala formalmente la Mesa Nacional de Garantías, el 30 de abril de 2009 en Bogotá.

### **PROCESO NACIONAL DE GARANTÍAS –PNG.**

Con los antecedentes ya descritos, una vez se congela la ruta de concertación de la metodología para la construcción del PNA, la comunidad internacional, preocupada por la crítica situación humanitaria en los territorios y el riesgo para la vida de los activistas de DDHH, media entre el gobierno nacional y las plataformas de derechos humanos para que la interlocución se restablezca, de tal forma que pudiera retomarse el proceso del PNADDHH. Sin embargo, la sociedad civil considera que para retomar en un futuro la discusión del Plan de Acción, era necesario que se dieran tres condiciones: una, generar confianza entre las partes, la cual estaba completamente rota; dos, que el gobierno nacional constatará de primera fuente la crítica situación en los territorios por falta de garantías para la labor de defensa de los DDHH; y tres, avanzar en la construcción de acuerdos y compromisos por parte del Estado para contar con contextos propicios para ejercer el liderazgo social sin temor a ser atacados.

Así las cosas, y luego de varias reuniones preparatorias para dar vida al nuevo espacio de interlocución, se instala formalmente la Mesa Nacional de Garantías, el 30 de abril de 2009, liderada por el Ministro del Interior de entonces (Todos en los derechos, 2015).

El PNG desde su génesis se constituyó como un espacio de interlocución del más alto nivel, esto es, presidido por el Ministro del Interior – y otros ministerios según la necesidad temática-, Vicepresidente, directores de DDHH de las diferentes instituciones, incluidas las Fuerzas Militares, cabezas de Estado como Procuraduría, Fiscalía y Defensoría del Pueblo. Por parte de la sociedad civil, cuatro plataformas de DDHH y sectores

sociales<sup>58</sup>. Y también cuenta desde el inicio con el apoyo político, financiero y acompañamiento de la comunidad internacional<sup>59</sup>.

El PNG nació con cuatro objetivos centrales:

- 1) Establecer un diálogo en relación con la necesidad de garantías para las organizaciones sociales y de derechos humanos en la perspectiva de adoptar las decisiones que se consideren pertinentes nacional y territorialmente.
- 2) Fortalecer el proceso de interlocución, nacional y territorialmente, para generar mayores niveles de confianza entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades del Estado.
- 3) Avanzar en la construcción de acuerdos, compromisos y rutas para la generación de medidas que creen un ambiente propicio para las actividades de defensa de los derechos humanos.
- 4) Hacer seguimiento a los compromisos que se adopten nacional y territorialmente en el tema de garantías (Plataformas de DDHH. 2014).

Ahora bien, dado que se trataba principalmente de un proceso que fuera resolviendo en la cotidianidad las principales dificultades para ejercer libremente la defensa de los DDHH y también construir política pública para superarlas, se plantearon tres líneas de acción: Prevención, Protección e Investigación. Para abordarlas, se crearon dos subgrupos de trabajo, uno en Protección, liderado por la Unidad Nacional de Protección UNP y el de Investigación, liderado por la Fiscalía General de la Nación. La Prevención se trataría como un tema durante el proceso. Los dos subgrupos tendrían los mismos actores participantes: Gobierno, Estado, plataformas de DDHH y comunidad internacional acompañante.

PNG también cuenta desde el inicio con una Secretaría Técnica que facilita el proceso en general - recoge memorias, compromisos, convoca reuniones, mesas, grupos de apoyo- y ordenar los procedimientos y metodologías acordadas<sup>60</sup>.

Por otra parte, dado que los ataques contra personas defensoras de DDHH se dan principalmente en los territorios, además de la Mesa Nacional, se instalaron Mesas Territoriales en 14 departamentos, que en su momento soportaban las mayores dificultades: Atlántico, Sucre, Norte de Santander,

---

<sup>58</sup> Plataformas de DDHH: Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, CCEEU; La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, La Alianza; la Plataforma de Derechos Humanos, Paz y Desarrollo, DESCA; la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz. Sectores sociales: comunales y campesinos.

<sup>59</sup> Las Embajadas de España y Suecia han acompañado este esfuerzo desde el inicio, al igual que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada para los DDHH de Naciones Unidas. Pero también el conjunto de comunidad internacional en Colombia aplauden este esfuerzo conjunto.

<sup>60</sup> La Secretaría Técnica es facilitada, desde entonces, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Santander, Barrancabermeja, Arauca, Antioquia, Risaralda, Bogotá, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo.

Así mismo, dada la alta estigmatización por parte de funcionarios públicos del orden nacional, empezando por el Presidente de la República, y autoridades militares y civiles en los territorios, se acordó que dentro del Proceso se harían actos de reconocimiento a los defensores y defensoras en los departamentos acordados, los cuales serían presididos por el Ministro del Interior. De estos actos, se llevaron a cabo siete.

También se estableció que previo a la instalación de las Mesas Territoriales, debía realizarse el mismo número de Audiencias Públicas, una en cada departamento, donde las autoridades nacionales y territoriales conocieran de viva voz de las organizaciones sociales la real situación que vivían y a partir de ahí, asumir compromisos para su superación.

Igualmente se acordó la realización de Comités de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas CERREM<sup>61</sup>, en los territorios para generar protección física inmediata a defensores en alto riesgo. Se realizaron nueve sesiones de CERREM territoriales. También se desplegaron una serie de reuniones nacionales y territoriales que permitieron sistematizar información de primera mano y suficientes elementos para el diseño de una política pública de garantías. Se avanzó así mismo en la reconstrucción de confianzas entre Estado, Gobierno y sociedad civil. Adicionalmente se dieron pasos importantes para romper la línea de estigmatización contra defensores de DDHH, lo cual se refleja hoy en la matriz de opinión positiva tanto en los medios de información como en la sociedad en general frente a la labor de estos y estas activistas.

Se trata en suma de un proceso valioso que conjuga elementos políticos, normativos y de concertación, de carácter tripartito – gobierno y Estado, sociedad civil y comunidad internacional- con fuerte enfoque territorial, que actuando de manera integral, permiten responder a las situaciones cotidianas de vulneración de derechos humanos, análisis de contextos, perfilar política pública y avanzar en investigaciones sobre la criminalidad contra personas defensoras de DDHH.

---

<sup>61</sup> El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas, CERREM, es la instancia, desde la ruta de protección del Gobierno Nacional, donde se toman las medidas de protección físicas a las personas que presentan riesgo a su integridad física, luego de que el Grupo de Evaluación Preliminar, GVP, haya estudiado los casos, de acuerdo a lo dispuesto en Decreto 4912 de 2011 del Ministerio del Interior.

Sin embargo, el PNG se encuentra estancado por falta de voluntad política del gobierno de Iván Duque, que, al carecer de enfoque de participación, territorial, étnico, de género, de diversidad, ve con distancia esta experiencia de interlocución y diálogo entre Estado y sociedad civil.

## PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN DDHH

Si bien, el PNG inició a finales del segundo mandato de Álvaro Uribe, cuando se posesionó Juan Manuel Santos en agosto de 2010, las plataformas de DDHH insistieron en mantener el Proceso, dado que las condiciones en los territorios seguían siendo difíciles y era necesario el espacio de interlocución. Germán Vargas Lleras, en su momento como nuevo Ministro del Interior, aceptó el reto y dio vuelo a la Mesa Nacional de Garantías, como ya se describió. Sin embargo, el Vicepresidente, Angelino Garzón con la plataforma Alianza de Organizaciones Sociales y Afines y otras organizaciones, convocaron una Conferencia Nacional en DDHH, la cual se realizó finalmente en diciembre de 2012 y de allí surgió otro espacio para la construcción de la política pública en derechos humanos. Este proceso se realizó durante el primer mandato de Juan Manuel Santos, lo que significó tener dos escenarios de interlocución simultáneos y distintos, pero con algunas búsquedas comunes y de alguna manera, complementarios: el PNG y el de Estrategia de construcción de la política pública, el primero liderado por el Ministerio del Interior y el segundo, por el Vicepresidente.

El Proceso de construcción de política pública fue dinámico y partió de la *Declaración Conjunta Gobierno, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, otras entidades de Estado, sociedad civil, comunidad internacional: hacia una política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario* (Declaración Conferencia. 2011). Desde este mismo documento se convocó a una Conferencia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual se realizó en diciembre de 2012. Simultáneamente, el Gobierno publicó el Decreto 4100 que creaba el “Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para articular y coordinar las normas, las políticas, las entidades y las instancias del orden nacional y territorial, y promover así el respeto y la garantía de los derechos humanos y la aplicación del DIH” (Sustentia Innovación Social, 2014).

En el marco de este nuevo Sistema de DDHH, se realizaron 32 Foros departamentales de DDHH y DIH, un Foro en Bogotá, una consulta en línea

y la Conferencia ya referida. Todas estas iniciativas contaron con participación social, de entidades gubernamentales territoriales y nacionales, Estado y comunidad internacional. De esta dinámica desarrollada durante los primeros años de gobierno, nació el documento “De la Violencia a la Sociedad de los Derechos” Propuesta para la Política de derechos humanos en Colombia -2014-2034-” (Vicepresidencia de la República, 2010). Se trata, sin duda alguna, de un documento muy completo que contiene las bases o lineamientos suficientes para toda la política que se necesite construir en materia de DDHH y garantías para el ejercicio de la defensa de los mismos en cualquier gobierno, propuesta por la sociedad civil, que dio origen a la “Estrategia Nacional para garantía de DDHH 2014- 2034” como respuesta del Estado colombiano (Consejería Presidencial para los DDHH, 2015).

De este proceso quedaron pues una serie de documentos importantes que sientan las bases para la construcción de una política pública estructural y sistémica sobre derechos humanos y garantías, así como una serie de disposiciones normativas, que de aplicarse también contribuyen a ello. Sin embargo, en la práctica, sus desarrollos son muy precarios, pues el mismo gobierno de Juan Manuel Santos no lo tuvo en cuenta en su segunda administración (Gallón, 2017).

### **Las realidades e incertidumbres persistentes del Plan Nacional de Acción en DDHH**

Finalizando el segundo mandato de Juan Manuel Santos, con los lineamientos de política pública ya mencionados, el Proceso Nacional de Garantías activo y una interlocución fluida, se dieron las condiciones para retomar la discusión sobre el PNA, en septiembre de 2017, pero ya en el marco del Acuerdo de Paz (punto 5.2) entre gobierno nacional y FARC, que también insistió en la necesidad de construir el Plan. Con todo y el poco tiempo que ya tenía el Gobierno para sacar adelante el Plan, el Vicepresidente de la República, Oscar Naranjo, lideró el reinicio del proceso después de 10 años de congelamiento, con la creación de la Instancia de Coordinación para la concertación del PNADDHH con la sociedad civil, la cual decidió trabajar sobre cinco ejes temáticos:

(i) Cultura de derechos humanos; (ii) vida, libertad e integridad; (iii) Derechos económicos, sociales y culturales, (iv) lucha contra la discriminación; y (v) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad (Consejería Presidencial para los DDHH, 2017).

Los criterios orientadores fueron:

1) Garantizar la participación ciudadana. 2) Construir confianzas a partir del respeto a las reglas de juego acordadas. 3) Orientar el proceso a resultados. 4)

Voluntad, compromiso y responsabilidad del gobierno y la sociedad civil. 5) Reconocimiento de la diversidad y la pluralidad, a través de la discusión en torno a los ámbitos: territorial, temático, poblacional y sectorial. 6) Partir de los acumulados: procesos y propuestas existentes. 7) Carácter público del proceso de concertación (Consejería Presidencial, 2017).

El Proceso quedó en una fase de alistamiento con una propuesta de metodología de participación a realizarse en 15 foros regionales. Sin embargo, a la llegada del nuevo Gobierno de Iván Duque, el Alto Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, Francisco Barbosa, lo retomó con la premisa de que el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos debe ser una iniciativa nacional (PNUD, 2018). En el mismo sentido la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacional dijo:

Se ha sistematizado los resultados de los talleres que se llevaron a cabo en más de 15 departamentos del país, donde se promovió la participación más amplia posible. Con la consolidación de un documento base que recoge los avances logrados por el Estado en la implementación de la estrategia de derechos humanos y las recomendaciones organizadas por ejes temáticos, se da por terminada la fase de alistamiento del Plan de Acción (PNUD, 2018).

## LA ADMINISTRACIÓN DUQUE Y EL PLAN DE ACCIÓN OPORTUNA (PAO)

Finalmente y para cerrar este documento de reconstrucción de los principales escenarios de interlocución y concertación entre el Gobierno Nacional y sociedad civil, acompañadas de la comunidad internacional para la construcción de política pública en materia de DDHH, se hace un breve esbozo de lo que presentó el Gobierno de Iván Duque como ruta para la construcción de la política de protección a líderes sociales.

El 19 de noviembre de 2018, el Gobierno Nacional presentó públicamente el documento conocido como *Plan de Acción Oportuna para la prevención y protección para los derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, PAO* (Mininterior. 2018). Con este Plan, el Gobierno piensa hacer frente a la crítica situación de criminalización del liderazgo social en Colombia y construir la política pública.

Sin embargo este plan ha sido cuestionado por el movimiento de derechos humanos, entre otros elementos por desconocer los acumulados de tantos años de interlocución y construcción de disposiciones normativas, pero sobre todo, por desconocer los esfuerzos del Acuerdo de Paz, de recoger lo relacionado con DDHH y garantías, que en él quedaron trazados:

En Colombia no existe una política pública de protección y mucho menos de garantías de seguridad. A pesar de ello, en el proceso de paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Farc sí existe una serie de disposiciones normativas más estructuradas que se aproximaron a rutas y metodologías para la desarticulación del crimen organizado, que afecta el liderazgo social y garantiza la protección. Entre ellas, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto 895 de 2017), la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017), el Sistema de Alertas Tempranas (Decreto 2124) y el Decreto 660 de 2018 sobre protección colectiva a comunidades en alto riesgo. Sin embargo, el Gobierno de Duque ha ignorado completamente estas normas e instancias, se ha negado a convocarlas e implementarlas, teniendo allí una fuente de la cual beber para la protección y generar contextos de garantías para los y las defensoras de derechos humanos territoriales. Es decir, si actualmente estuvieran funcionando la situación sería distinta (Sánchez, 2019).

Sin desconocer los esfuerzos de tantos años incidencia política desde las Plataformas de DDHH, el contexto de diálogo entre el Gobierno y las FARC, permitió que algunas de esas búsquedas en materia de garantías, quedaran articuladas las reformas necesarias para la implementación del Acuerdo de Paz, pero desde el inicio, el Gobierno de Duque, las desconoció, como se refleja en otro artículo de Sánchez:

Así las cosas, la implementación de estas disposiciones de manera sistémica complementada con el resto del Acuerdo Final generaría contextos favorables para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, la política y el liderazgo popular. Sin embargo, estas propuestas que duraron años en ser diseñadas, deliberadamente, son las que el Gobierno de Iván Duque no está ejecutando y, lo más grave, no las ejecutará (Sánchez, 2019).

Pero más allá del desconocimiento hecho al Acuerdo de Paz en términos de DDHH y garantías que, de implementarse permitirían mejorar las condiciones de seguridad para personas defensoras y líderes y lideresas sociales, el PAO es una propuesta regresiva de todos los enfoques alcanzados hasta el momento como el territorial, de género, diversidad, étnico y de participación, además de ser una reedición de la política de seguridad democrática. El Plan evidencia la apuesta por retomar exclusivamente la protección física como algo estratégico, dejando de lado el camino recorrido en materia de garantías, tema de fondo para acabar contra el crimen organizado que amenaza y vulnera a defensores y defensoras de DDHH:

Que la ministra del Interior manifieste con orgullo que cuatro mil líderes cuentan con mecanismos de protección evidencia que la política de protección es un fracaso. Si hay mayor demanda, el problema continúa afianzándose. Resulta vano, o mejor, perverso, seguir por esa senda de la protección física desechando definitivamente la construcción de una política pública de garantías, transformadora de los contextos (Sánchez, 2019).

Por último, es un hecho cierto que la interlocución entre sociedad civil y el Gobierno de Iván Duque no ha fluido, las pocas reuniones realizadas desde

el Ministerio del Interior y la Alta Consejería de DDHH, principalmente han sido producto de la presión de las plataformas y la incidencia de comunidad internacional, y hasta el momento todo ha quedado en encuentros formales de relacionamiento, pero aún sin claridad de la continuidad de los espacios de diálogo construidos de tiempo atrás como el Proceso Nacional de Garantías y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Para el Gobierno la apuesta es por el PAO y las plataformas y movimiento social, distan mucho del enfoque y alcances de este Plan.

## CONCLUSIONES

A continuación se presentan algunas conclusiones divididas en dos partes: las generales, que recogen la globalidad de los momentos de interlocución y concertación vistos, y las particulares que se refieren a cada proceso analizado.

### GENERALES

Es claro que en Colombia, lo alcanzado hasta ahora en materia de políticas de DDHH, se ha logrado gracias a la presión e incidencia política de la sociedad civil que organizada en plataformas y movimientos sociales, ha logrado comprometer a los gobiernos nacionales y Estado colombiano, con dichos alcances. Estos ejercicios también son posibles debido a la serie de compromisos internacionales firmados y asumidos por el Estado colombiano en DDHH y DIH.

Todos los gobiernos nacionales han tenido que sentarse en mesas o espacios de interlocución o concertación con la sociedad civil para discutir la situación de DDH y humanitaria, pero también para la construcción de la política en la materia, presionados, de un lado por las circunstancias, y del otro, por la comunidad internacional, la cual hace uso de los recursos e instrumentos firmados por el Estado colombiano.

Es cierto que las altas instancias de Gobierno y Estado nacional han incorporado disposiciones normativas relacionadas con protección, prevención, garantías e investigación, propuestas provenientes del movimiento de DDHH; sin embargo, muchas veces su incorporación se queda en la formalidad y no se lleva a la práctica, lo que implica un desgaste permanente del movimiento de DDHH insistiendo en que se aplique la norma y sus enfoques.

Los esfuerzos realizados por la comunidad internacional en todos los procesos de diálogo, interlocución y concertación entre la sociedad civil y el Estado colombiano – todos han sido tripartitos- durante tantos años, no se refleja en los resultados que hasta hoy se tienen en el goce efectivo de los DDHH y las garantías para el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos y el liderazgo social. Sin embargo, lo que se ha alcanzado, ha sido gracias a este acompañamiento.

Estos esfuerzos igualmente se han realizado por parte algunos funcionarios públicos, que más allá de sus mandato legal, han creído en la justeza de las reivindicaciones de DDHH y humanitarias, y han facilitado el trámite de muchas situaciones para superarlas y tramitarlas de manera satisfactoria.

## DE CADA PROCESO

En relación al PNADDHH se trata de un proceso de larga duración, que ha vinculado cinco mandatos presidenciales (dos de ellos de 8 años) y que data de más de 20 años atrás; sin embargo, todavía no es una realidad de la política pública, pues aún no se cuenta con un plan consensuado y formalmente adoptado por el Gobierno Nacional, lo cual evidencia no sólo la complejidad de los procesos de concertación social, sino la falta de voluntad política real por contar con un instrumento nacional de largo alcance y amplio espectro en materia de derechos humanos y derecho humanitario.

El Proceso Nacional de Garantías, es sin duda, el proceso de interlocución y concertación de más alto nivel de funcionarios públicos, participativo de sociedad civil desde lo nacional y territorial, organizado metodológica y programáticamente, que hasta ahora se ha tenido en el país. También completó 10 años (final de un periodo presidencial y dos más), con resultados importantes en materia de protección, lucha contra la estigmatización, investigación penal de crímenes contra personas defensoras de DDHH, reconocimiento del valor del movimiento de DDHH y social. Sin embargo, también tiene una gran deuda por parte del Estado colombiano en relación con la política pública de garantías.

El Proceso de construcción de la política pública en DDHH y garantías, fue más breve en el tiempo (un periodo presidencial), también puede caracterizarse como participativo, desde lo nacional y territorial, y más eficaz, si se quiere, pues cuenta con un producto tangible y real, como fue la formulación de los lineamientos de política pública y la posterior respuesta del Gobierno Nacional con la Estrategia para la construcción de la política pública. Sin

embargo, el Gobierno Nacional no la aplicó, no le dio carácter vinculante y quedó como tantos otros excelentes documentos, en letra muerta.

Si bien la Mesa de Diálogo entre el Gobierno y las FARC, no fue un escenario de interlocución con la sociedad civil, a pesar de que importantes delegaciones de sectores sociales y de víctimas incidieron en ella, el Acuerdo de Paz generó disposiciones normativas e instancias de coordinación relacionadas con garantías de seguridad con enfoque humano, protección, prevención e investigación de ataques a personas defensoras de DDHH y el liderazgo social. Sin embargo, el actual gobierno no reconoce este acumulado normativo y político, y se corre el riesgo de perder la oportunidad de enfrentar el crimen organizado a través de políticas más estructurales, devolviéndonos a caminos ya recorridos, ineficaces por cierto, de seguir asumiendo la situación de DDHH y humanitaria como un asunto de seguridad militar y física.

#### REFERENCIAS

Botero, R. (2000). Informe de Consultoría. Bogotá.

Conclusiones del Taller Subregional sobre la elaboración de Planes Nacionales de Acción de Derechos Humanos en la Región Andina. (18 de Julio de 2001). Lima, Perú.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (12 de Julio de 1993). Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23). Viena, Austria: Naciones Unidas.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2017). Documento de trabajo interno con las plataformas de DDHH.

Consejería Presidencial para los DDHH. 2015. Recuperado de: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/140815-PRESENTACION-ESTRATEGIA-NACIONAL-DDHH.pdf>

De Roux, C. V. (2002). Esquema para un Plan Nacional de Acción de (sic) Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Informe de consultoría. Bogotá: Programa Presidencial para la Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario y Fundación Social.

Declaración Conferencia Nacional 2011. Recuperado de: [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Conferencia/Documents/DeclaracionConferenciaNacional\\_3feb2011.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Conferencia/Documents/DeclaracionConferenciaNacional_3feb2011.pdf)

- Espejo Yaksic, N. (2009). Manual sobre Justiciabilidad de Derechos Sociales para Jueces de Iberoamérica. (O.-C. Red Iberoamericana de Jueces, Ed.) Santiago, Chile: Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales.
- Estrategia Nacional para garantía de DDHH. 2014. Recuperado de: [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/140815-estrategia\\_web.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/140815-estrategia_web.pdf)
- Gaitán García, O. L. (2005). Los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad y seguridad personales. Alcance, contenido y obligaciones del Estado (Vol. 1). Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Panamericana.
- Gallón Giraldo, G. (2017). El Plan Nacional en Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/el-plan-nacional-de-derechos-humanos-columna-703978>
- Medina Quiroga, C., & Nash Rojas, C. (2007). Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile.
- Naciones Unidas. (1996). Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado el 17 de marzo de 2019, de <http://www.hchr.org.co/sobrenosotros/mandato.php3>
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1999). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, E/CN.4/1999/8. Bogotá.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2003). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos E/CN.4/2003/13. Bogotá: Naciones Unidas.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2004). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. E/CN.4/2004/13. Bogotá: Naciones Unidas.
- Plan Nacional de Acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario (PNA). Resumen proceso de elaboración y concertación. (s.f.). Bogotá, Colombia: Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.
- Plataformas de Derechos Humanos: Presentación Proceso Nacional de Garantías. 2014.
- PNUD (2018). Inicia nueva fase en la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Recuperado: <http://www.co.undp.org/>

content/colombia/es/home/presscenter/articles/2018/10/23/inicia-nueva-fase-en-la-construccion-del-plan-nacional-de-accio0.html

Sánchez Lara, D.P. (2019). PAO para proteger a líderes sociales: ¿reedición de la seguridad democrática? Recuperado de: <https://semanarural.com/web/articulo/pao-para-protger-a-lideres-sociales-y-seguridad-democratica/815>

Sánchez Lara, D.P. (2019). Por qué no funcionan las medidas de seguridad para líderes sociales. Recuperado de: <https://semanarural.com/web/articulo/por-que-no-funcionan-las-medidas-de-proteccion-para-lideres-sociales/775>

Sustentia Innovación Social (2014) Recuperado de: <http://www.sustentia.com/ddhh-colombia/>

Todos en los Derechos. ¿Qué es, cómo se creó y para qué? (2015) Recuperado de: <http://www.tudefiendesmisderechos.com/procesoNacional.php>

Turk, D. (3 de febrero de 2005). Palabras de Damilo Turk. Segunda Conferencia Internacional sobre Colombia. Cartagena, Bolívar, Colombia: Naciones Unidas.

Vicepresidencia de la República, P. P. (2010). De la Violencia a la Sociedad de los derechos, Propuesta para la Política de derechos humanos en Colombia (2014-2034). Bogotá: Área de Comunicaciones Programa Presidencial DDHH y DIH.

Para el diseño de este libro se empleó  
la fuente Portland LDO  
en un formato de 17 x 24 cm  
con 244 páginas

---

Esta segunda versión del Vademécum de la Administración Pública presenta en sus tomos I y II veintiún contribuciones ante la comunidad intelectual y universitaria. La impronta que identifica los escritos, más allá de la diversidad de los temas, los enfoques y los tópicos, es su firme disposición para continuar reflexionando sobre, desde y para la Administración pública. En su conjunto, estas contribuciones pretenden actualizar la utopía real de reconstruir –y, quizás, más importante aún, activar– lo que podría denominarse una apuesta teórica, práctica, epistémica, en últimas, al fin y al cabo, una esperanza política renovada: Nuestra Administración (pública y comunal).

---

ISBN: 978-958-609-086-5

