

Descentralización, construcción de paz y justicia transicional en Colombia: la posibilidad de impulsar la transición desde abajo⁹

Valentina Betancourt Torres

Introducción

El proceso de descentralización, que se mostró como una propuesta de apertura política y participativa en los países de América Latina, degeneró en la adopción de lineamientos de arriba hacia abajo. Es decir, la implementación de políticas nacionales por parte de entidades regionales y locales, que desconocen las prioridades de cada territorio y de la nación en general. Esto se debe en buena medida a que los modelos de descentralización se han adoptado desde las experiencias de otros países, sin tener en cuenta factores determinantes de nuestra realidad como lo es el conflicto armado interno (Barberena, 2010, p. 55). De ahí que los procesos de negociación con la insurgencia, como principal mecanismo de salida al conflicto en el país, se entiendan como estrategias protagonizadas por el Gobierno central y por los grupos armados ilegales.

No obstante esa realidad, desde finales de los años ochenta, la participación de la sociedad civil se hizo más visible a través de su artícu-

9 En este capítulo se presentan reflexiones producto de la investigación titulada “Configuración del modelo de justicia transicional en Colombia”, apoyado por la Dirección de Investigaciones de la Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium (Cali, Colombia).

lación con espacios institucionales para la búsqueda de soluciones al conflicto, pero sobre todo a partir de iniciativas de paz propias que se convirtieron en verdaderos mandatos ciudadanos dirigidos al Gobierno central (Rettberg, 2006, p. 12). El conjunto de esas iniciativas, realizadas de manera colectiva y continuada, dio lugar a un movimiento social por la paz que se caracteriza por la capacidad de articulación de distintos sectores sociales en los niveles territoriales (Sarmiento et al., 2016, p. 5).

Dicho movimiento social ha resistido los embates del tiempo, la estigmatización y la violencia en contra de víctimas del conflicto y otros actores no combatientes en sus diversas búsquedas a favor de la paz. Anhelos que incluyen no solo el fin del conflicto armado interno, sino la reparación de los daños ocasionados por el mismo, y la implementación de políticas más democráticas y ajustadas a las realidades locales. Por ese motivo, Saffón y Tacha (2018) han evidenciado que la promoción, adopción e implementación de las medidas de justicia transicional vigentes en Colombia, han contado con la participación de las víctimas y algunas organizaciones sociales, cuyo empoderamiento e incidencia política ha sido esencialmente una conquista “*desde abajo*”, que ha tenido lugar en los procesos de paz gestados históricamente.

De esta manera, si bien la justicia transicional es hoy por hoy un campo que se ha consolidado y normalizado a través de estándares internacionales de lucha contra la impunidad, dentro de los cuales se cuentan los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición (Comisión de Derechos Humanos, 2005, p. 7), lo cierto es que solo a partir de la transformación institucional, mediada por la participación ciudadana y la evaluación de necesidades y aspiraciones de la población civil en los territorios, será posible la implementación efectiva y sostenible de las medidas para la transición y el posacuerdo.

Dicho esto, en este capítulo se presenta el proceso de descentralización en el país, en clave de construcción de paz e implementación de las medidas de justicia transicional. Proceso político que se ha mantenido activo en su espíritu a través de la participación organizada de las víctimas del conflicto y la sociedad civil en general. En ese sentido, la descentralización en clave de paz ha exigido la creación o transformación de ciertas instituciones del ámbito territorial y nacional, a través de las

cuales se implementan las medidas de transición creadas, y se refuerza la necesidad de volver la mirada a la historia, el contexto y las demandas de comunidades y territorios.

Para ello, el texto inicia con una aproximación al proceso de descentralización en América Latina y la importancia de la participación ciudadana y comunitaria en las instancias y agendas públicas de construcción de paz y adopción de medidas para la transición. Luego se describe cómo la participación y el empoderamiento de los actores sociales ha perdurado desde los ochenta hasta hoy como una conquista desde abajo, incidiendo en la discusión, diseño y ejecución de políticas para la superación del conflicto armado, la reparación de los daños sufridos con ocasión del mismo, y la transición hacia un país más democrático, pluralista e incluyente.

1. Descentralización para la democracia en América Latina

El fenómeno de descentralización en América Latina tiene su origen en la necesidad de reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales, delegando la ejecución de estrategias de desarrollo y prestación de servicios públicos en las regiones (Finot, 2001, p. 12). Este cambio de paradigma se debió a la crisis económica derivada del endeudamiento externo, el clientelismo y la corrupción gubernamental basada en la exclusión política y el crecimiento inflacionario (Finot, 2001, p. 13).

De esta manera, el nuevo gobierno descentralizado tenía la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático a través de las siguientes garantías: “(i) en lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad; (ii) en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad; y (iii) en lo político, viabilizar una participación constructiva” (Finot, 2001, p. 15). Desde el punto de vista político y económico, el cumplimiento de dichos objetivos se haría imposible en medio de una cultura proteccionista, neoliberal y clientelista heredada del centralismo y consecuencia del aumento de la inversión privada sobre la pública. Así, si bien el proceso de descentralización funcional y territorial logró el aumento de la cobertura de servicios públicos en las regiones,

no alcanzó a sopesar desigualdades territoriales y sociales preexistentes (Finot, 2001, p. 22).

No obstante esto, vale recordar que las nuevas prácticas políticas descentralizadas introducen un nuevo paradigma: el de la socialización del poder a partir del reconocimiento de fuerzas sociales marginadas (Restrepo, 2012, p. 799). Recordemos que la descentralización respondió a una ola de dictaduras en América Latina, que vino acompañada de la lucha por la democracia y la garantía de los derechos humanos en la región. “Canalizar constructivamente este impulso participativo se convirtió en un objetivo primordial de gobernabilidad para las nuevas democracias. Pero ello requería de una completa transformación del aparato centralista: una descentralización del poder hacia el ciudadano” (Finot, 2001, p. 14).

Así las cosas, la descentralización no solo supondría la concesión de autonomía política y administrativa a las nuevas unidades territoriales, sino, y especialmente, el “reconocimiento de la existencia de un sujeto (una sociedad o colectividad de base territorial) capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural” (Borja, s. f., p. 48).

Chevallier (2011) también recuerda que como fenómeno propio de los años ochenta, la descentralización empieza a competir con la organización jerárquica propia del Estado unitario, de manera que se propicia la apertura de nuevas organizaciones con capacidad de movimiento y emancipadas en relación con el sistema administrativo central, de tal forma que adquieren la capacidad de “definir las condiciones de un justo equilibrio entre los intereses sociales de toda naturaleza, incluso los intereses públicos” (pp. 145). Dichas organizaciones también serían la expresión de un Estado plural, capaz de establecer relaciones de proximidad en la relación Estado-territorio.

Pero la efectividad del modelo descentralista depende esencialmente del cultivo de una cultura política de defensa de las libertades y valores fundantes del modelo democrático (Borja, s. f., p. 27). Por lo que el empoderamiento de la sociedad civil a través de la participación y movilización en temas de interés local y nacional no solo legitima la toma de decisiones basadas en sus exigencias y necesidades, sino que

ejerce cierto tipo de control y limitación a las políticas propuestas desde el centro y sus instituciones. Dentro de los principales agentes descentralizadores se pueden mencionar: “representantes políticos locales, profesionales y sectores implicados en la gestión local y movimientos sociales de base urbana y territorial” (Borja, s. f., p. 27).

Además, vale tener en cuenta que la descentralización no solo supuso la delegación de poderes en colectividades subnacionales, sino también hacia organizaciones regionales y mundiales que propiciaron el reconocimiento de bienes públicos internacionales como la protección y garantía de los derechos humanos (Finot, 2001, p. 12; Restrepo, 2002, p. 518). De esta manera, de cara a la construcción de paz y configuración del modelo de justicia transicional en Colombia, tanto las experiencias de participación ciudadana, como la sujeción a los principios de garantía de los derechos fundamentales para la superación de conflictos armados, serán determinantes para comprender el desarrollo de la descentralización política y participativa en el país.

2. Descentralización participativa, construcción de paz y justicia transicional en Colombia

Los procesos de descentralización, la construcción de paz y justicia transicional comparten ciertas relaciones de sentido. Dicho vínculo aparece por tres motivos esenciales: su relación con la búsqueda del fin del conflicto y la construcción de paz transformadora, su consideración como proceso y campo de estudio que involucra distintos actores e intereses enfrentados y su reconocimiento de la participación de la sociedad civil como forma de legitimar y hacer efectivos procesos de transformación regional y local.

Así, Restrepo (2002) menciona que el proceso de descentralización se debe estudiar en tanto negociación entre actores, intereses y racionalidades contradictorias (p. 518). Mientras que para Rettberg (2012), la construcción de paz es un proceso dinámico que ocurre en múltiples ámbitos (internacional, nacional y local) e involucra actores de diferente naturaleza (domésticos e internacionales, públicos y privados, independientes y colectivos) (p. 4).

Por su parte, Gómez (2013) ha definido la justicia transicional como

un espacio de disputa en el que diferentes actores, con diferentes intereses, discursos y recursos, luchan alrededor de la conceptualización, el diseño y la aplicación de mecanismos orientados a promover la paz y responder a las demandas de justicia, en el contexto de una transición política. (p. 148)

De esta manera, y destacando el papel esencial de los actores no estatales en la configuración de las estrategias y mecanismos para la finalización del conflicto y la construcción de paz sostenible, no cabe duda que la participación de la sociedad civil en general —y particularmente de las víctimas—, en la promoción, adopción e implementación de las medidas de justicia transicional, reviste de legitimidad los distintos instrumentos de transición adoptados en un país.

Así, la participación efectiva de la sociedad civil reivindica el enfoque constructivista de la justicia transicional *desde abajo*, según el cual las experiencias de justicia transicional deben “analizar el rol de los actores no estatales, como los movimientos sociales o sujetos subalternos, cuyas voces tienden a ser silenciadas por los discursos y prácticas institucionales” (Gómez, 2014, p. 19). Dicha comprensión hace que las prácticas de justicia transicional construidas tengan mucho más arraigo social y ofrezcan solidez a los procesos de transformación de conflictos.

En ese sentido, vale recalcar la definición de justicia transicional incluida en el artículo 8°. de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas, así:

Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los **intentos de la sociedad** por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3°. de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible. (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior confirma que, si bien los mecanismos de justicia transicional contemplan medidas de carácter judicial y extrajudicial aprobadas institucionalmente, su implementación efectiva depende de la aprobación y legitimación por parte de la sociedad a la que van dirigidas. La participación de actores no estatales se convierte entonces en un requisito democrático en tiempos de transición, al permitir la manifestación de una diversidad de voces que han padecido el conflicto directamente, o reclaman una transformación sociopolítica trascendental.

En ese sentido, Saffón y Tacha (2018) manifiestan que la participación de las víctimas y la sociedad civil no solo contribuye a que sus demandas tengan mayor grado de incidencia política en las medidas que se adopten, sino que propicia la transformación de las relaciones de poder, en el sentido que se reconoce la situación de exclusión y vulnerabilidad de las víctimas y de sectores tradicionalmente marginados (pp. 21-22). De esta manera, la posibilidad de participación genera espacios de empoderamiento de las víctimas y otros grupos sociales mediados por la voluntad política y su reconocimiento como interlocutores en medio de los procesos transicionales.

En Colombia, la participación de las víctimas y la sociedad civil comenzó antes de la adopción de medidas de transición en sentido formal. Recordemos que fue hasta mediados de los años noventa cuando la comunidad internacional, a través de la ONU, coincidió en la importancia del estudio y análisis de las diversas experiencias de transición vividas en diversos países (Comisión de Derechos Humanos, 2005, pp. 5-6). Medidas que habían sido creadas para superar periodos de dictaduras, guerras civiles o conflictos armados internos. De esta manera, la justicia transicional se convirtió en una especie de herramienta universal, un campo consolidado en el que se integraron diversos instrumentos para judicializar las violaciones de derechos humanos, pero también para el establecimiento de la verdad, la reparación a las víctimas y algunos aspectos de la reforma institucional (De Greiff, 2011, p. 18).

Por esta razón, es propicio tener en cuenta los diversos procesos de paz que se han gestado en Colombia desde los años ochenta, en los que se ha elegido preferentemente la vía negociada para poner fin al conflicto armado interno. Aquí las víctimas del conflicto y buena parte de

la población nacional, en tanto actores no combatientes, han impulsado distintas iniciativas de transición, aun a pesar de ciertas limitaciones gubernamentales:

En efecto, los gobiernos son, con frecuencia, reticentes a establecer medidas destinadas a combatir la impunidad de los perpetradores de crímenes atroces, ya sea porque estos pertenecen a sus filas o porque están negociando con ellos la paz, y las exigencias de amnistías o indultos generales son grandes. (Saffón y Tacha, 2018, p. 28)

Vale también tener en cuenta que la dimensión temporal de la construcción de paz es mucho más amplia que la de unas negociaciones, por lo que la participación de actores no enfrentados (población civil, víctimas, organizaciones), resulta crucial para la consolidación de las medidas de transición que permitan superar el conflicto armado y desarrollar una sociedad más democrática. Veamos.

3. La participación de la sociedad civil como una conquista *desde abajo*

Para Saffón y Tacha (2018), la justicia transicional se conquista *desde abajo* cuando la lucha contra la impunidad de graves y masivas violaciones de derechos humanos la realizan las víctimas o grupos sociales en contravía de importantes intereses políticos (p. 29).

Tal es el caso de Argentina, por ejemplo, en donde las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo exigieron conocer el paradero de sus hijos y nietos desaparecidos por la dictadura militar de los años setenta. La movilización de estas madres y abuelas logró tener eco nacional e internacional, al tiempo que se exigieron juicios penales en contra de los victimarios, convirtiéndose ellas en sujetos activos a favor de los derechos humanos y la democracia.

Para el caso colombiano, se ha reconocido la existencia de un verdadero movimiento nacional por la paz, que se ha valido de distintos espacios institucionales concedidos en medio de las negociaciones con los grupos alzados en armas, pero que esencialmente ha promovido sus propias manifestaciones en rechazo de la guerra, la violencia estructu-

ral y la falta de reconocimiento de los derechos de las víctimas. A continuación se identificarán tres momentos importantes de consolidación de dicho movimiento: 1) el nacimiento del movimiento social por la paz; 2) la polarización política y la estigmatización; y 3) la reactivación de la infraestructura social para la paz.

3.1. El nacimiento del movimiento social por la paz

Si bien Zambrano (1995) menciona que la división regional del país ha sido causa de incompreensión, hostilidad y guerra entre las regiones, no cabe duda que la lucha por la terminación del conflicto armado ha sido una causa que ha unido diferentes sectores nacionales, incluso desde los niveles territoriales.

La participación ciudadana es un fenómeno que ha estado presente en diversos procesos de paz gestados en el país. Sus inicios se ubican en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), que, como es sabido, llegó al poder central como defensor decidido de la paz mediante la vía del diálogo y la negociación política. Pese a los fracasos en este empeño, “el esfuerzo de negociación de Betancur legitimó, en el largo plazo, una vía de solución política del conflicto armado que podía ser la única realista y a la que se apegaron casi todos los gobiernos que siguieron” (Melo, 2017, p. 259).

Durante su periodo de gobierno, se destaca especialmente la reactivación de la Comisión de Paz creada en el gobierno de Turbay, y ahora encargada de recoger y evaluar trabajos adelantados en el gobierno anterior con sectores de la opinión nacional para explorar soluciones y salidas al conflicto (Padilla, 2017, p. 9). Dicha Comisión, de composición amplia y heterogénea¹⁰, tuvo como fin fortalecer la paz pública y social en las diferentes zonas que integran el territorio nacional, de manera que se propiciaran opciones de incorporación, recuperación y desarrollo de las regiones afectadas por el conflicto (Decreto 2711 de 1982, art. 1). Se destaca especialmente del gobierno Betancur la inten-

10 Según el decreto presidencial que la crea (Decreto 2711 de 1982), la Comisión estaría integrada por 40 miembros entre los cuales se cuentan académicos, políticos, miembros de fuerzas militares, líderes de la iglesia, entre otros.

ción de promover una política integral, orientada a la *descentralización* y la *participación*. Esto, a través de un Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), dirigido a las zonas del conflicto y a la disposición al diálogo con las guerrillas.

Durante el gobierno Barco (1986-1990) la ciudadanía se vio alentada, en virtud de los procesos de diálogo con el M-19, el PRT, el EPL y el MAQL¹¹. Este ambiente de participación se reforzó con el Movimiento de la Séptima Papeleta, que para las elecciones de Congreso de 1990 solicitó que se incluyera un séptimo voto que convocara a una reforma constitucional mediante la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente (Ospina, 2011, p. 98).

Otra de las formas de rechazo ciudadano a la guerra, que tuvo lugar en la década de los noventa, fue el Mandato Ciudadano por la Paz, explicado por Ospina (2011) así:

El Mandato Ciudadano por la Paz también conocido como el Voto por la Paz, fue realizado el 26 de octubre de 1997 en las elecciones locales, en las que más de 10 millones de colombianos manifestaron su resistencia frente a la guerra y exigieron al gobierno nacional y a la organización guerrillera de las FARC-EP la solución política y negociada del conflicto armado. De esta manera, se convirtió en la más amplia y concreta solicitud de la sociedad civil a los actores del conflicto para que se inicie una política de paz que contemple un efectivo respeto de los derechos humanos y el DIH. (p. 102)

Del mismo modo, Sarmiento et al. (2016) mencionan que 1997 tuvo la cota más elevada de la movilización social:

Redes e iniciativas locales como Redepaz, la Comisión de Conciliación Nacional y la Ruta Pacífica de las Mujeres son ejemplo de lo que en ese momento dio forma a una compleja y nítida estructura de movilización social por la paz en el país. (p. 17)

11 Durante dicho periodo también se constituyó la Comisión de Convivencia Democrática, entendida como un espacio de asesoría y consulta, con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Dicho órgano fue creado bajo la iniciativa de la Conferencia Episcopal.

Otro de los esfuerzos institucionales por convocar a la sociedad civil en la lucha contra la guerra fue el Consejo Nacional de Paz (CNP), creado a finales del gobierno Samper. Así, el gobierno reconocía a la política de paz como una política de Estado, de manera que los esfuerzos por construir una cultura de la reconciliación y la convivencia trascendieran los periodos gubernamentales y fuera verdadera expresión de la complejidad nacional (Ley 434 de 1998, art. 1). Dicho Consejo, si bien contó con la participación de representantes del poder ejecutivo, legislativo y de órganos de control, estuvo principal y mayoritariamente conformado por representantes de la sociedad civil entre los cuales se pueden contar: representantes de la iglesia, sindicatos, sectores económicos, organizaciones campesinas, organizaciones indígenas, comunidades afrocolombianas, ONG, organizaciones de víctimas, representantes de universidades y establecimientos de educación superior, sector LGTBI, organizaciones juveniles, representantes de organizaciones de acción comunal, movimientos estudiantiles y sociopolíticos, entre otros (Ley 434 de 1998, art. 4).

Vale destacar también dentro de esta iniciativa institucional la creación de los consejos departamentales y municipales de paz, que nacieron como autoridades territoriales para propiciar un ambiente de articulación favorable a la construcción de paz y la convivencia con enfoque territorial (Villarraga, 2015, p. 125).

El fortalecimiento de la participación ciudadana mediante canales institucionales, sumado al reconocimiento nacional y gubernamental del Mandato por la Paz, hizo posible la participación de la sociedad civil en la recién creada Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz que sesionó por primera vez en 1998. Estando bajo el periodo presidencial de Pastrana, se propicia la realización de audiencias públicas, que consistieron en encuentros presenciales entre diferentes sectores de la sociedad cuyas funciones eran escuchar y recoger los planteamientos, ideas y propuestas de los colombianos sobre los temas acordados en la mesa de negociación entre el gobierno y las FARC (Ospina, 2011, p. 103).

No obstante la importancia de estos espacios, y tal como lo afirman Sarmiento et al. (2016), el fracaso de la negociación entre el gobierno y la

guerrilla, y el auge paramilitar, afectaron negativamente el movimiento social por la paz, generando inseguridad para los líderes de las organizaciones, y demostrando que el papel de la ciudadanía en las mesas de negociación fue marginal y poco incidía en el éxito de las negociaciones (p. 18).

3.2. Polarización política y estigmatización

El fracaso de las negociaciones emprendidas con las FARC y el ELN inclinaron a la sociedad colombiana a apoyar la salida militar al conflicto propuesta por el expresidente Álvaro Uribe. Si bien dicha política de seguridad democrática redujo los ataques de la guerrilla, fue menos efectiva en términos de institucionalidad democrática. Según informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2013, p. 179), las políticas de incentivos por resultados militares desencadenaron comportamientos criminales como los “falsos positivos”, así como el hostigamiento y la persecución judicial contra organizaciones sociales y políticas opuestas al gobierno.

En palabras de los investigadores del CNMH (2013):

Las medidas militares, además de ser insuficientes para el objetivo de ganar la guerra, habían llevado a crear condiciones propicias para la profundización de la fragmentación y polarización de la sociedad colombiana, que finalmente terminaron por fortalecer el predominio de las lógicas guerreras en desmedro de las salidas negociadas. (p. 180)

Por su parte, Sarmiento et al. (2016, p. 19) manifiestan que, en este escenario, y ante la cantidad de ataques y modos de espionaje contra miembros de las ONG, periodistas y activistas políticos, la movilización se convirtió en una expresión más de la polarización social y política respecto a los mecanismos de solución de conflictos: negociar o confrontar.

Pese a esto, una de las manifestaciones más importantes de la sociedad civil en medio de la política de guerra y seguridad democrática, fue la movilización masiva en la marcha del 4 de febrero de 2008, en la que la opinión pública rechazó el secuestro como modalidad de violen-

cia propia de las FARC. Esta deslegitimación trajo como resultado que el grupo guerrillero replanteara su postura, liberando unilateralmente a todos los secuestrados, y proscribiendo el secuestro extorsivo de su repertorio de acción (Sarmiento et al., 2016, p. 182).

Otro rasgo adicional a la propuesta política de Uribe fue la negociación del gobierno con los grupos paramilitares. En principio, el acuerdo que se inició en Santa Fe de Ralito en 2003, se presentó como un instrumento de impunidad a favor de las autodefensas, que no garantizaba verdaderas condiciones de satisfacción de derechos de las víctimas. Ante ese escenario, la comunidad internacional y las organizaciones defensoras de derechos humanos anticiparon que la Ley de Justicia y Paz propuesta por el presidente conduciría a la impunidad, y estaba lejos de ser un instrumento de verdad, justicia y reparación, requisitos indispensables en un proceso de negociación (Sarmiento et al., 2016, p. 184).

La articulación de las víctimas y organizaciones sociales en contra de la política de impunidad del gobierno logró que en 2005, año en el que se concreta la desmovilización de grupos paramilitares de derecha, se consolidara una estrategia política nacional de promoción de la justicia transicional. Recordemos que la negociación con las autodefensas y los mecanismos jurídico-políticos de transición establecidos en virtud de ella, se ha identificado como el primer momento de la justicia transicional en Colombia, dado que es aquí cuando se reconoce legislativamente la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición a favor de las víctimas y la sociedad colombiana en general (Rúa, 2015, p. 79). No obstante, dichos mecanismos de transición propuestos por el gobierno a través de la Ley de Justicia y Paz, fueron demandados por un grupo de 105 ciudadanos que obraron en nombre propio y en representación de diversas organizaciones, quienes manifestaron que la norma demandada constituía un “*sistema de impunidad*” al conceder beneficios penales que no garantizaban los derechos de las víctimas, y mucho menos promovían garantías adecuadas para su participación y acceso a la justicia. En efecto, la Corte Constitucional (2006) declaró inexecutable algunos apartados de la ley, y condicionó algunos artículos, con el fin de reducir el riesgo de impunidad y reforzar la protección de los derechos de las víctimas (Sentencia C-370).

Esta movilización social debe ser considerada como un verdadero hecho político, que marcó un precedente significativo en la incidencia de las víctimas y las organizaciones sociales para la adopción e implementación de mecanismos de transición.

3.3. Reactivación de la infraestructura social para la paz

La situación de amenaza contra la movilización social a favor de la paz se modifica políticamente con el inicio de la presidencia de Juan Manuel Santos. Si bien se había establecido un ambiente de guerra y absoluta criminalización de la insurgencia en el último gobierno (Villarraga, 2015, p. 211), el anuncio de los diálogos entre el gobierno y las FARC-EP en 2011 “reactivó de forma inmediata las redes nacionales de movilización por la paz que se prepararon para este posible escenario promoviendo espacios de debate y diálogo” (Sarmiento et al., 2016, p. 19). Dicha reactivación se refleja especialmente en tres escenarios específicos: el debate y aprobación de la Ley de Víctimas (2011), la negociación entre el gobierno y la guerrilla de las FARC en La Habana (2012-2016), y el diseño e implementación actual del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (2017 a la fecha).

3.3.1. La Ley de Víctimas

La reactivación de la infraestructura social para la paz tuvo un primer escenario de acción con la aprobación de la Ley 1448 de 2011 que estableció un conjunto de medidas para dignificar y materializar los derechos constitucionales de las víctimas (art. 1). La propuesta se avaló en varios debates y foros de discusión con amplia participación de organizaciones de víctimas y de la sociedad civil (Saffón y Tacha, 2018, p. 33). “Entre otras cosas, el Congreso de la República realizó audiencias regionales para escuchar la opinión de las víctimas sobre la propuesta legislativa” (Saffón y Tacha, 2018, p. 33).

De cara a la propuesta de descentralización participativa en virtud de la justicia transicional, esta ley propició la articulación Nación-Territorio, a través de la creación de diversos espacios institucionales de participación, así como organismos para la satisfacción de sus derechos

en los niveles nacional y territorial. Tal fue el caso de la creación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, que actúa con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para articular las políticas públicas nacionales con las departamentales, distritales y municipales (Ley 1448 de 2011, art. 172). De esta manera, se daba vida a la figura de desconcentración administrativa, que supone la transferencia de funciones para facilitar la gestión de asuntos que se encuentran al servicio de intereses ciudadanos (Sentencia C-205 de 2005).

Este empeño demandaba tener en cuenta las condiciones diferenciales de cada territorio en función de factores

tales como su capacidad fiscal, índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión, entendido este último como la relación existente entre la población víctima por atender de un municipio, distrito o departamento y su población total, teniendo en cuenta además las especiales necesidades del ente territorial en relación con la atención de víctimas. (Ley 1448 de 2011, art. 172)

Otra ventaja de la ley en términos de participación social, fue la creación de los comités territoriales de justicia transicional, lo cual hizo mucho más evidente la necesidad de descentralizar la implementación de las medidas de transición, al tiempo que se dispuso que todas las decisiones referidas a la aplicación de la ley debían ser discutidas y monitoreadas por representantes elegidos por las víctimas. En materia política, también se resalta la necesidad de que los Planes de Desarrollo Territorial se diseñen en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, de forma que se destinen los recursos y se promueva la articulación necesaria para la implementación de las medidas de reparación en el orden local.

3.3.2. El proceso de negociación en La Habana

En el marco de la negociación entre las FARC y el gobierno (2012-2016), las víctimas obtienen un rol político aún más protagónico. La centralidad de las víctimas se convierte en un principio transversal del

Acuerdo Final, y la participación de la sociedad se entiende como objetivo orientador durante las negociaciones (Saffón y Tacha, 2018, p. 34).

La mesa de negociación recibió diversas propuestas de la ciudadanía. “Más de 3000 víctimas participaron en cuatro foros en Colombia organizados por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional. Sin contar las más de 17 mil propuestas que por diferentes medios, enviaron víctimas y demás ciudadanos” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 126). Además, sesenta víctimas participaron de forma directa en las conversaciones para discutir el punto sobre la garantía de sus derechos, y representantes de minorías étnicas y sexuales lograron que el documento final incluyera el enfoque transversal de género y se incorporara un capítulo étnico sobre los derechos de sus comunidades (Saffón y Tacha, 2018, p. 34).

En palabras de Sarmiento et al. (2016):

El proceso de paz en La Habana enmarcó la mayor movilización por la paz de los últimos años. Contrario al caso del Caguán, en donde se disminuyeron de manera notoria las acciones por la paz, el caso de La Habana muestra que la ciudadanía ha estado más atenta y activa, aportando en los escenarios de participación activados por la mesa de diálogos, especialmente lo ha hecho el sector de víctimas, que ha participado de forma directa. (p. 19)

Entre el 2012 y 2015, años cruciales para la negociación y firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC, el país evidenció la existencia de una verdadera infraestructura social para la paz, a través de la cual se gestaron al menos 599 acciones de participación de actores no violentos (Sarmiento et al., 2016, p. 5). Dichas acciones incluyen marchas, foros, actos culturales, acciones de memoria, entre otros. Dentro de los promotores más significativos de las manifestaciones se encuentran: las ONG y organizaciones de derechos humanos, organizaciones de víctimas, partidos y movimientos políticos, actores internacionales, iglesias, entre otros (Sarmiento et al., 2016, p. 5). Otro aspecto por destacar en esta realidad, es la defensa de iniciativas por la paz no solo en las grandes ciudades, sino también en diversos municipios, lo cual for-

talece la movilización social desde los sectores locales y comunitarios (Sarmiento et al., 2016, p. 7).

Una vez firmado el Acuerdo por las partes negociadoras, el gobierno somete la refrendación del mismo a votación ciudadana en plebiscito. En estos comicios resulta ganador el No; es decir, el rechazo al acuerdo firmado. A pesar del resultado, la sociedad civil se movilizó en una acción sin precedentes. Tres días después de las votaciones, y a través de una convocatoria liderada principalmente por estudiantes en redes sociales, 30 000 bogotanos llegaron a la Plaza de Bolívar para manifestarse a favor de la paz (Semana.com, 2016), y lo mismo ocurrió en otras zonas regionales. Dicha acción se convirtió en una especie de mandato popular para el gobierno, las FARC y la oposición (Semana.com, 2016).

3.3.3. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

El Acuerdo Final abrió un espacio muy importante para la creación de mecanismos de transición sin precedentes en la historia nacional. Al funcionamiento articulado y sistémico de dichos mecanismos se le denominó Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, diseñado bajo el principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 127). Dichos mecanismos incluyen, entre otros: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

La Comisión de la Verdad nace como el ente encargado de contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto para promover la convivencia en los territorios (Decreto 588 de 2017). En virtud de los principios de descentralización y enfoque territorial, la Comisión atiende 11 zonas diferentes en todo el país: región Caribe e insular; Costa Pacífica; Antioquia, Córdoba y región cafetera; región Surandina; Magdalena Medio; Santander, Santander del Norte, Arauca y Casanare; Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila; Orinoquia y Amazonia; Bogotá D. C.; resguardos indígenas y comunidades negras; y colombianos en el exterior (Comisión de la Verdad, s. f.). En su informe de gestión de 2019, el organismo menciona que la recolección de relatos y

testimonios se basa en un proceso de escucha activa que implica “promover una participación amplia, plural e incluyente a nivel nacional y en los territorios” (Comisión de la Verdad, 2019, p. 22). También se manifiesta que durante el año se contó con la participación de 12 000 personas que brindaron sus testimonios a través de entrevistas individuales y espacios de escucha colectiva. Además, vale recordar que tres de los mandatos que tiene esta Comisión están directamente relacionados con el esclarecimiento y reconocimiento del impacto del conflicto sobre los movimientos políticos y sociales, los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades y los procesos de transformación positiva de las organizaciones a lo largo del conflicto (Decreto 588 de 2017, art. 11).

Por su parte, la JEP, encargada de satisfacer el derecho a la justicia de las víctimas y sus familiares, hace un énfasis importante en aquellas violaciones cometidas contra grupos de especial protección como los grupos indígenas, comunidades afrodescendientes, comunidades religiosas, campesinos, personas en situación de discapacidad, personas desplazadas y refugiadas, etc. (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 144). Dicha labor inicia con la recepción de informes de víctimas, organizaciones sociales e instituciones del Estado. Según informe de la Sala de Reconocimiento de la Verdad de la JEP, de 165 informes recibidos en el 2018, el 36 % fueron presentados por organizaciones de víctimas, mientras que el 56 % los aportó el Centro Nacional de Memoria Histórica, y solo el 7 % fue entregado por instituciones estatales —Fiscalía, Procuraduría y Contraloría— (Sala de Reconocimiento de la Verdad, 2018, p. 4; Valencia et ál., 2019, p. 370). Fuera de lo anterior, y con el ánimo de fortalecer la descentralización de los servicios de la jurisdicción, esta cuenta con 10 grupos territoriales y 20 enlaces con cobertura regional con los que se busca fortalecer las relaciones con las organizaciones sociales y entes territoriales (JEP, s. f.).

A nivel de los casos que están siendo investigados por la JEP, vale decir que el ente estableció unos criterios de selección y priorización a través de “macrocasos”. Hasta ahora se han abierto 7 casos de los cuales 3 son territoriales: 1) Tumaco, Ricaurte, Barbacoas; 2) Urabá; y 3) Norte del Cauca. Los mismos se han adelantado a través de reuniones con víc-

timas y organizaciones en territorio, destacando que para garantizar el esclarecimiento de la verdad y reconocimiento de las víctimas es necesario enfrentar los problemas de seguridad en el territorio y robustecer el acercamiento a la sociedad civil (JEP, 2019, p. 11).

Lo anterior demuestra que los organismos de transición adoptados fueron diseñados y promovidos con el ánimo de propiciar espacios de participación y responder a las violaciones y daños individuales y colectivos ocasionados en el marco del conflicto armado. Esto supone no solo su articulación con entidades del orden territorial con funciones en el marco de construcción de paz, sino que los mecanismos creados en virtud del acuerdo, en especial los pertenecientes al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no repetición, tienen la característica de ser entes autónomos e independientes del orden nacional, con rango constitucional, cuya actuación está necesariamente enmarcada en el principio de enfoque territorial y centralidad de las víctimas.

4. Barreras para la construcción de paz descentralizada y desde abajo

Existen diversas barreras que afectan la construcción progresiva de la paz. Entre ellas pueden contarse el rearme de los excombatientes, la dificultad de reconstrucción de economías devastadas, la falta de efectividad en las medidas de reparación diseñadas institucionalmente, etc. A estas dificultades se agrega uno de los mayores obstáculos para la construcción de paz descentralizada y desde abajo en Colombia: el asesinato sistemático de líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos, cuya acción se centra en los territorios más afectados por el conflicto armado interno.

En su último informe sobre la situación de defensores de derechos humanos en el país, el relator especial de las Naciones Unidas sobre el tema manifestó que Colombia es el país con mayor número de defensores asesinados en toda América Latina (Consejo de Derechos Humanos, 2019, p. 2). Entre otras razones, los ataques en su contra devienen de su defensa decidida al Acuerdo de Paz y a la falta de reconocimiento público y social de su importante labor desde los territorios.

Recordemos que la amenaza y violación contra derechos de los defensores se viene intensificando desde 2016, fecha en que se firma el Acuerdo de Paz con las antiguas FARC. Según cifra documentada por el relator especial, desde 2016 hasta el 30 de junio de 2019, se habrían registrado 486 asesinatos en todo el país¹². Por su parte, el ACNUDH registró que para 2019 se cometieron 108 asesinatos. Mientras que del 1 de enero al 4 de abril de 2020 se habrían cometido 72 asesinatos (Indepaz, s. f.). La mayoría de estos casos se presentan en zonas rurales con altos índices de pobreza multidimensional, violencia endémica y presencia de economías ilícitas y del ELN (Consejo de Derechos Humanos, 2020, p. 5).

Estos defensores hacen parte de las juntas comunales, pero también de diversas organizaciones y movimientos locales y nacionales. Cabe resaltar que desde organismos internacionales se reconoce la importancia de la comunidad de los defensores de derechos humanos en los siguientes términos:

Los defensores/as de los derechos humanos en Colombia representan una diversidad de perfiles y trabajan en toda la gama de temas de derechos humanos a nivel local, regional, nacional e internacional. Existe una fuerte coordinación entre ellos a través de redes formales e informales, y han estructurado su trabajo de manera participativa y coordinada. (Consejo de Derechos Humanos, 2019, p. 17)

Ante este preocupante panorama, resulta imperativo reivindicar la importancia de defender la vida y demás derechos fundamentales de estos líderes, de los cuales depende que la construcción de paz y la democracia participativa respondan verdaderamente a las necesidades territoriales y comunitarias en el país.

A manera de recapitulación

Como se mencionó en un inicio, el proceso de descentralización en el que se vio inmerso el país desde los años ochenta ha sufrido distintas

12 Esta es una cifra proporcionada por la Defensoría del Pueblo, que se compara en el informe con los datos del ACNUDH y la organización Somos Defensores.

críticas por la ineficacia de los entes territoriales, burocratizados por demás, para responder a las grandes necesidades locales, entre las que se incluye especialmente la atención de graves y masivas violaciones de derechos humanos generadas en el marco del conflicto armado interno.

Pese a esta realidad institucional, ha sido la sociedad misma, a través de organizaciones de víctimas y de derechos humanos, la que ha conquistado espacios de participación e incidencia política desde abajo. Dicha incidencia, lograda a través de la movilización social por la paz, ha dado lugar a la creación de ciertos instrumentos jurídicos e instituciones políticas y administrativas que hoy por hoy tienen la obligación de garantizar que las medidas para la justicia transicional creadas a lo largo de los últimos 30 años se implementen teniendo en cuenta los principios de centralidad de las víctimas, participación ciudadana y enfoque territorial, entre otros. Esto es: nos encontramos ante una oportunidad nacional e histórica sin precedentes.

De esta manera, hoy existen organismos nacionales, centros regionales y comités adscritos a los entes territoriales, con la función de dar vida a la implementación de los mecanismos de justicia transicional, que nos mantienen en el esfuerzo por la construcción de paz desde los territorios y con la participación de las víctimas y sus representantes. Especial atención merece en este momento el funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creado en virtud del Acuerdo de Paz y formalizado como un ente autónomo e independiente del orden central, cuyo mandato incluye la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto centrada la participación de las mismas y los daños sufridos de acuerdo con las modalidades de violencia y priorizando los territorios, colectividades y grupos más afectados por el conflicto.

Referencias

- Barberena, V. (2010). Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. En *25 años de la descentralización en Colombia*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Borja, J. (s. f.). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En J. Borja, T. Valdés, H. Pozo y E. Morales, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión social*. ICI, Flacso, Clacso.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Centro Nacional de Memoria Histórica, Departamento para la Prosperidad Social. <https://bit.ly/3moyWJA>
- Chevallier, J. (2011). *El Estado posmoderno* (O. Pérez, trad.). Universidad Externado de Colombia.
- Comisión de Derechos Humanos (2005, 18 de febrero). *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*. E/CN.4/2005/102
- Comisión de la Verdad (s. f.). *En los territorios, presencia territorial*. Comisión de la Verdad. <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>
- Comisión de la Verdad (2019). *Informe de gestión: Periodo enero-diciembre 2019*. <https://bit.ly/2Hpa71h>
- Congreso de la República de Colombia (1998, 3 de febrero). *Ley 434 de 1998. Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 43.231. <https://bit.ly/2HDVzu7>
- Congreso de la República de Colombia (2011, 10 de junio). *Ley 1448 de 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*. Diario Oficial n.º 48.096. <https://bit.ly/35xmoZp>
- Consejo de Derechos Humanos (2019, 26 de diciembre). *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. A/HRC/41/51/Add.1.

- Consejo de Derechos Humanos (2020, 26 de febrero). *Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. A/HRC/43/3Add.3.
- Corte Constitucional de Colombia (2005, 8 de marzo). Sentencia C-205/05 (Jaime Córdoba Triviño, M. P.). <https://bit.ly/3opLnq2>
- Corte Constitucional de Colombia (2006, 18 de mayo). Sentencia C-370/06 (Manuel José Cepeda Espinosa y otros, M. P.). <https://bit.ly/3koOso1>
- De Greiff, P. (2011). Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional. En *Anuario de Derechos Humanos*, 7, 17-39. DOI: 10.5354/0718-2279.2011.16994
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES, CEPAL.
- Gobierno Nacional y FARC-EP (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://bit.ly/2HpYU0s>
- Gómez, G. (2013). Justicia transicional “desde abajo”: un marco teórico constructivista crítico para el análisis de la experiencia colombiana. *Co-herencia*, 10(19), 137-166.
- Gómez, G. (2014). *Justicia transicional en disputa: una perspectiva constructivista sobre las luchas por la verdad, la justicia y la reparación en Colombia, 2002-2012*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Indepaz (s. f.). Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020. <http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (s. f.). *Despliegue nacional de la JEP*. <https://bit.ly/3kvd0K>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (2019). Conozca la JEP. <https://www.jep.gov.co/Infografas/conozcalajep.pdf>
- Melo, J. (2017). *Historia mínima de Colombia*. Turner, El Colegio de México.
- Ospina, J. (2011). La participación de la sociedad civil en los procesos de paz en Colombia: Retrospectiva y análisis de nuevos modelos y oportunidades. En D. Bondía y M. Muñoz, *Seguridad Humana y Construcción de Paz en Colombia* (pp. 95-141). Huygens.
- Padilla, M. (2017). Los embates por la paz: historia de los diálogos de paz durante el gobierno de Belisario Betancur con los grupos guerrilleros, Colombia. *Forum*, 10(11), 85-104.
- Presidencia de la República de Colombia (1982, 19 de septiembre). *Decreto 2711 de 1982. Por el cual se crea una Comisión Asesora*. Diario Oficial n.º 36107. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1881504>

- Presidencia de la República de Colombia (2017, 5 de abril). *Decreto 588 de 2017. Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición*. Diario Oficial n.º 50.197. <https://bit.ly/3osgktK>
- Restrepo, I. (2002). Luchas por el control territorial en Colombia. *Economía, sociedad y territorio*, III(12), 517-537.
- Restrepo, I. (2012). Descentralización para la equidad. *Economía, sociedad y territorio*, XII(40), 793-821.
- Rettberg, A. (2006). *Buscar la paz en medio del conflicto, un propósito que no da tregua: un estudio de las iniciativas de paz en Colombia (Desde los años 90 hasta hoy)*. Ediciones Uniandes.
- Rettberg, A. (2012). Construcción de paz en Colombia: contexto y balance. En A. Rettberg (comp.), *Construcción de paz en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Rúa, C. (2015). Los momentos de la justicia transicional en Colombia. *Revista de Derecho*, (43), 71-109.
- Saffón, M. P. y Tacha, V. (2018). *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).
- Sala de Reconocimiento de la Verdad (2018). *Balance 2018: El primer año*. <https://bit.ly/31GChEK>
- Sarmiento, F., Henao, L., Hernández, C. y Huertas, J. (2016). *Informe especial. Movilización por la paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo*. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). <https://bit.ly/3ktzJZ9>
- Semana.com (2016, 10 de agosto). *El llamado de los universitarios*. <https://bit.ly/35EftOi>
- Valencia, L., Valencia, G. y Banguero, H. (2019). *La reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón*. Fundación Paz y Reconciliación, Sello Editorial Unicatólica.
- Villarraga, A. (2015). *Los procesos de paz en Colombia 1982-2014 (Documento resumen)*. Fundación Cultura Democrática. <https://bit.ly/2HzcGxx>
- Zambrano, F. (1995). El contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia. *Nómadas*, 3, s. p. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105118914009.pdf>